

Implementatieplan

gezamenlijke uitvoering Participatiewet

Gemeente Oude IJsselstreek
Gemeente Doetinchem

*(fusie van de afdeling W&I gemeente Doetinchem, intergemeentelijk samenwerkingsverband
Werk en Inkomen (ISWI) en Wedeo)*

juli 2014

Voorwoord

Het 'Implementatieplan gezamenlijke uitvoering participatiewet' van de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem beschrijft het implementatieproces van de te vormen gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Het plan benoemt de bestuurlijke kaders, de te behalen resultaten en het implementatieproces. Dit implementatieplan is gebaseerd op het 'Aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering participatiewet' van oktober 2013. Op 28 november 2013 hebben de raden van Oude IJsselstreek en Doetinchem ingestemd met de koers om de Participatiewet vanuit één nieuwe organisatie uit te voeren. Beide raden hebben amendementen ingediend die bij de opzet van het implementatieplan zijn meegenomen. Met dit implementatieplan wordt aan de raden het definitief besluit voorgelegd.

Onze gemeenten staan bij de invoering van de Participatiewet voor een grote uitdaging. Wij krijgen met ingang 1 januari 2015 nieuwe verantwoordelijkheden en bevoegdheden en tegelijk nemen de daarvoor beschikbare budgetten af. De nieuw te vormen organisatie gaat deze uitdagingen aan. Daarbij is belangrijkste opgave van de nieuwe organisatie dat zij het belang van onze inwoners centraal stelt. Het belang van inwoners die (tijdelijk) inkomen en/of ondersteuning bij het realiseren van een plek op de arbeidsmarkt nodig hebben. Deze inwoners ontmoeten een professionele organisatie die hen aanspreekt op de eigen verantwoordelijkheid en tegelijk dienstverlenend is. Het realiseren van een reguliere baan op de arbeidsmarkt dan wel het genereren van een zo hoog mogelijke loonwaarde is het uiteindelijke doel. Van de nieuwe organisatie wordt verwacht dat zij haar dienstverlening voortdurend innoveert. Zij doet dat in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven, het onderwijs en de overige dienstverleners in het sociaal domein. Ook sluit zij aan op de door onze gemeenten ontwikkelde wijkaanpakken. Alleen dan is de nieuwe organisatie in staat om binnen onze budgettaire kaders de voor de organisatie vastgestelde doelstellingen te realiseren.

De nieuwe organisatie richt zich op het brede veld van inkomen, werk en participatie. Een werkveld waarin gemeenten nauw samenwerken met en aansluiten op partijen in de arbeidsmarktregio. De inzet van Oude IJsselstreek en Doetinchem om daarin samen op te trekken is een goede stap op weg naar een verdere verbreding van die samenwerking en past in onze strategie om samen met andere gemeenten het beste resultaat voor onze inwoners te realiseren. De opzet, inrichting en werking van de nieuwe organisatie moet verdere samenwerking met andere gemeenten niet alleen mogelijk maken, zij moet dat ook bevorderen.

In dit implementatieplan en de daaraan voorafgaande verkenning zijn de bestuurlijke kaders van de nieuwe organisatie geschetst. Het implementatieplan gaat uit van een ontwikkelaanpak. Op basis daarvan start de nieuwe organisatie per 1 januari 2015 met de vorming van een tijdelijke werkorganisatie (TWO) met een definitieve implementatie van de nieuwe organisatie per 1 januari 2016. Om verschillende redenen kiezen wij deze ontwikkelaanpak. Allereerst vinden wij het belangrijk dat de medewerkers van de drie huidige organisaties actief worden betrokken bij de ontwikkeling en inrichting van de nieuwe organisatie. Wij geven daarmee ruimte om het werkproces zo in te richten dat daarmee de doelen voor onze inwoners en gemeenten worden gerealiseerd. Ook zijn wij ervan overtuigd dat samen werken aan samenwerking de meest praktische manier is om cultuurverschillen te overbruggen en het beste van de drie organisaties te benutten. Daarnaast vraagt het opzetten en formaliseren van de juridische en bestuurlijke structuur van de nieuwe organisatie een goede afstemming met andere gemeenten. Dit moet zorgvuldig en in goed overleg en vraagt de nodige tijd. Tot slot biedt juist deze ontwikkelgerichte aanpak de drie organisaties de kans om al op korte termijn van start te gaan. Dat geeft de medewerkers van de drie betrokken organisaties direct de mogelijkheid om zich samen in te zetten voor de nieuwe doelen. Dat genereert energie, ruimte en creativiteit en dat is nodig om de uitdagingen van de Participatiewet te realiseren.

Met dit implementatieplan geven onze gemeenten een 'go' voor de nieuwe organisatie. Een organisatie waarin de medewerkers samen aan het werk gaan om onze doelen te realiseren. Die aanpak is niet in beton gegoten en zal zich in het werk verder ontwikkelen. Voor ons zal dat dit aanleiding zijn om regelmatig met de gemeenteraden de voortgang te bespreken en daar waar dit noodzakelijk is, zaken besluitvormend voor te leggen.

Oude IJsselstreek,
Peter van de Wardt, wethouder

Doetinchem,
Frans Langeveld, wethouder

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 1.1 | Aanleiding | 4 |
| 1.2 | Stuurgroep, kwartiermaker, project- en werkgroepen | 4 |
| 1.3 | Drie nadere vragen | 4 |
| 2 | Context, onze geschiedenis en samenwerking | 5 |
| 2.1 | Context | 5 |
| 2.2 | Geschiedenis vanaf 2011 | 6 |
| 2.3 | Huidige samenwerking in de Achterhoek | 7 |
| 3 | Onze inwoners | 9 |
| 3.1 | De doelgroep neemt toe, bij afnemende budgetten | 9 |
| 4 | Onze keuze | 11 |
| 4.1 | Samenwerking van Oude IJsselstreek en Doetinchem | 11 |
| 4.2 | Uitvoeringsvarianten | 11 |
| 4.3 | Voorafgaande vraag: vertrekpunt van de drie organisaties | 13 |
| 4.4 | Vergelijking scenario's en uitvoeringsvarianten | 13 |
| 4.5 | De keus voor uitvoeringsvariant VI | 13 |
| 4.6 | Juridische en bestuurlijke structuur | 14 |
| 4.7 | Samenvattende conclusies | 15 |
| 5 | Onze ambitie | 16 |
| 5.1 | Invoering participatiewet gepaard met uitdagingen | 16 |
| 5.2 | Ambitie | 16 |
| 5.3 | Beleidsmatige kaders | 16 |
| 5.4 | Budgettaire kaders | 17 |
| 5.5 | Nieuw | 17 |
| 6 | Onze kansen met de nieuwe organisatie | 19 |
| 6.1 | Samenwerking en de overige decentralisaties | 19 |
| 6.2 | De (samenwerkings-)kansen in de regio | 20 |
| 7 | Onze risico's | 21 |
| 7.1 | Inleiding op hoofdstuk 7 | 21 |
| 7.2 | Risico's in de beleidsbudgetten | 21 |
| 7.3 | Risico's in de bedrijfsvoering | 22 |
| 8 | Onze diensten en doelstellingen | 25 |
| 8.1 | De kern van de dienstverlening | 25 |
| 8.2 | Focus op plaatsing bij reguliere werkgevers | 25 |
| 8.3 | Zelf doen of inkopen? | 25 |
| 8.4 | Doelstellingen | 25 |
| 8.5 | Uitgangspunten van de dienstverlening | 26 |
| 8.6 | De benadering van doelgroepen en dienstverlening | 27 |
| 8.7 | Huidige SW-medewerkers | 27 |
| 8.8 | (ontwikkeling en innovatie van het) Instrumentarium | 27 |
| 9 | (de ontwikkeling van) Onze organisatie | 28 |
| 9.1 | Bestuurlijke kaders voor de implementatie | 28 |
| 9.2 | Via een tijdelijke werkorganisatie (TWO) naar de nieuwe organisatie | 29 |
| 9.3 | Uitvoeringsplan TWO | 30 |
| 9.4 | Permanent leer- en evaluatieproces | 31 |
| 9.5 | Huisvesting in TWO-fase | 31 |
| 9.6 | Bestuurlijke richting als vertrekpunt voor businesscase | 31 |
| 10 | Onze mensen | 32 |
| 10.1 | Samen werken aan samenwerking | 32 |
| 10.2 | De ontwikkeling van de formatie en bezetting | 32 |
| 10.3 | De positie van de ISWI-medewerkers | 33 |
| 10.4 | Personele besluiten | 33 |
| 11 | Onze besparingen en investeringen | 34 |
| 11.1 | Besparingspotentieel | 34 |
| 11.2 | Besparingen in de beleidsbudgetten | 34 |
| 11.3 | Besparingen op de bedrijfsvoering | 35 |
| 11.4 | Investeringen | 36 |
| 11.5 | Samenvattend overzicht besparingen en investeringen | 37 |
| 12 | Ons implementatie- en communicatietraject | 39 |
| 12.1 | Sporen | 39 |
| 12.2 | Besluitvorming Oude IJsselstreek en Doetinchem | 39 |
| 12.3 | Gemeenschappelijke regelingen | 39 |
| 12.4 | Medezeggenschap en vakbonden | 39 |
| 12.5 | Het overleg met cliëntenraden | 40 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In november 2013 hebben de gemeenteraden van Oude IJsselstreek en Doetinchem ingestemd met de koers om de Participatiewet vanuit één nieuwe organisatie uit te voeren, binnen de kaders zoals die in de 'aangepaste verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van oktober 2013 zijn verwoord. Beide gemeenteraden hebben amendementen ingediend. Conform de besluitvorming van de raden wordt thans dit implementatieplan ter besluitvorming voorgelegd.

Dit implementatieplan is het eindproduct ten behoeve van de afrondende besluitvorming met betrekking tot de nieuwe organisatie. Met dit besluit start de implementatiefase. Deze fase wordt uiterlijk 1 januari 2016 afgerond. Op dat moment is de nieuwe organisatie volledig geïmplementeerd.

1.2 Stuurgroep, kwartiermaker, project- en werkgroepen

Dit implementatieplan is opgesteld in project- en werkgroepverband (hierna projectteam). De project- en werkgroepen worden aangestuurd door de stuurgroep Participatiewet. Aan de stuurgroep nemen de portefeuillehouders van Oude IJsselstreek, Doetinchem en Montferland deel. Medio april 2014 heeft de stuurgroep een kwartiermaker aangesteld. In opdracht van de stuurgroep heeft hij samen met de project- en werkgroepen gewerkt aan het opstellen van dit implementatieplan. Ook in de vervolgfase wordt gewerkt met een kwartiermaker en een projectteam.

Dit implementatieplan is via de stuurgroep ter besluitvorming doorgeleid naar de colleges van Oude IJsselstreek en Doetinchem. Eind mei 2014 is een eerste versie van het implementatieplan¹ voorgelegd aan de colleges van Oude IJsselstreek en Doetinchem. Voor het college van Doetinchem was dit aanleiding om drie nadere vragen (zie paragraaf 1.3) te stellen en de besluitvorming aan te houden. De stuurgroep Participatiewet heeft de kwartiermaker de opdracht gegeven deze nadere vragen mee te nemen in het implementatieplan. Naar aanleiding van deze vragen heeft de kwartiermaker, in afstemming met de managers van de betrokken organisaties, de project- en werkgroepen en de portefeuillehouders van Oude IJsselstreek en Doetinchem het implementatieplan aangevuld. Dit proces heeft tot de thans voorliggende versie van het implementatieplan (versie 1 juli 2014) geleid.

1.3 Drie nadere vragen

1. Welke verschillende scenario's zijn er en wat zijn de voor- en nadelen van die scenario's?
2. Zijn de financiële aannames, consequenties en risico's volledig en realistisch? Wat zijn de verschillende uitgangspunten en hoe ziet dat in het toekomstige plaatje eruit?
3. Wat betekent dit voor de bredere intergemeentelijke samenwerking (kunnen en/of willen meerdere gemeenten aanhaken?). Leidt de samenwerkingsovereenkomst voor hen tot hogere lasten?

¹ Versie 22 mei 2014

2 Context, onze geschiedenis en samenwerking

2.1 Context

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking en worden gemeenten voor een grotere doelgroep verantwoordelijk. Tegelijk worden de daarvoor beschikbare budgetten (de komende jaren) fors verminderd. De invoering van deze wet stelt gemeenten voor de vraag op welke wijze de veranderde wetgeving moet worden uitgevoerd. Zowel in beleidstechnische zin, als in uitvoerende zin. De Participatiewet benadrukt dat inwoners nog meer gaan participeren naar vermogen. De grotere verantwoordelijkheid en de dalende budgetten, stelt gemeenten voor grote opgaven. Een gemeente moet kortweg meer doen, met minder geld. Hieronder zijn de belangrijkste veranderingen als gevolg van de invoering van de nieuwe wet weergegeven.

Nieuwe doelgroepen, verdwijnen voorzieningen en ontstaan nieuwe voorzieningen

De Participatiewet voegt (delen van) de dienstverlening van de 'oude' Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) samen. De samenvoeging gaat gepaard met belangrijke veranderingen waardoor de doelgroep van de gemeenten niet alleen toeneemt, maar de beschikbare voorzieningen voor de inwoners ook wijzigen. Zo blijft de Wajong vanaf 2015 alleen bestaan voor jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Jongeren die in principe in staat zijn om (deels) te werken, vallen vanaf 2015 onder de Participatiewet. Wie voor 2015 in de Wajong zit, behoudt de Wajong-uitkering en blijft bij het UWV. De instroom in de Wsw sluit volledig. Mensen met beperkingen die eerder in de Wsw zouden komen, vallen vanaf 2015 onder de Participatiewet. De rechten en plichten van inwoners die voor 2015 in de Wsw zijn gekomen, blijven in stand. Dat wil zeggen dat zij hun dienstbetrekking behouden. Mensen op de wachtlijst voor de Wsw vallen wél onder de nieuwe Participatiewet. De nieuwe wet kent ook enkele nieuwe re-integratievoorzieningen: beschut werk, loonkostensubsidie en de studieregeling. Daarnaast zijn er ook andere wijzigingen. Hieronder is een korte samenvatting opgenomen.

| | |
|----------------------------|---|
| <i>Beschut werk</i> | Er komen structureel middelen beschikbaar voor 30.000 beschutte werkplekken (landelijk). Beschut werk is bedoeld voor mensen die niet kunnen werken in een reguliere werkomgeving. Zij hebben door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een aanzienlijke mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig. Het UWV stelt vast of een inwoner in aanmerking komt voor beschut werk. Gemeenten krijgen de ruimte om binnen de kaders van de Participatiewet een nieuwe voorziening voor beschut werken te organiseren. Deze nieuwe voorziening kan op verschillende wijzen worden georganiseerd: via reguliere werkgevers, bij sociale werkvoorzieningen en bij gemeenten zelf. |
| <i>Loonkosten-subsidie</i> | Met ingang van 1 januari 2015 kan een gemeente loonkostensubsidie toekennen vanuit het inkomensdeel. Dit is het budget waaruit op dit moment de uitkeringen worden betaald. Met loonkostensubsidie kan de gemeente een werkgever die mensen in dienst neemt met een lagere loonwaarde dan het wettelijk minimumloon, compenseren. De loonkostensubsidie bedraagt maximaal 70% van het wettelijk minimumloon. |
| <i>Studie-regeling</i> | Gemeenten kunnen een studieregeling aanbieden aan jongeren die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen. De gemeente bepaalt de hoogte en frequentie van de studietoelage. |
| <i>Quota-regeling</i> | In het Sociaal Akkoord van april 2013 hebben werkgevers, vakbonden en overheid afspraken gemaakt over het creëren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Oplopend naar 2026 worden er structureel 100.000 extra banen gecreëerd in de marktsector. De overheid zelf zorgt tot 2024 voor 25.000 extra banen. Deze afspraak staat los van de 30.000 beschutte werkplaatsen die er komen. Ook staat deze afspraak los van de arbeidsplaatsen waarop Wajongers nu al werken. De extra banen zijn bedoeld voor mensen die niet in staat zijn een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon te verdienen en onder de Participatiewet aan de slag gaan. Daarbij is afgesproken dat Wajongers en Wsw-ers op de |

wachttijd meetellen voor deze banen. Zij krijgen de eerste jaren prioriteit bij de toeleiding.

Om deze mensen en de beschikbare werkplekken goed bij elkaar te brengen, komen er 35 regionale zogenaamde 'Werkbedrijven'. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, UWV en sociale partners. Gemeenten hebben de lead in deze samenwerkingsverbanden.

Als werkgevers de afgesproken extra banen niet of onvoldoende realiseren, treedt een wettelijk quotum in werking. Dit houdt in dat op termijn elke werkgever met 25 of meer werknemers, de formele verplichting krijgt om 5% van de arbeidsplaatsen open te stellen voor mensen met een arbeidsbeperking. Als het een werkgever niet lukt om deze arbeidsplaats in te vullen, moet hij er toch voor betalen. Om te beoordelen of het quotum wel of niet moet worden ingesteld, vindt er een monitoring plaats (voor de eerste keer over 2015). Daarbij wordt 2013 als referentiejaar aangehouden. Het aantal banen voor mensen uit de doelgroep wordt dan vergeleken met het aantal banen dat in het referentiejaar 2013 voor deze groep beschikbaar was.

Tegenprestatie voor uitkering,

Gemeenten krijgen de verplichting om beleid te ontwikkelen over het opleggen van de 'tegenprestatie' voor het ontvangen van een uitkering. Het gaat hier om maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Deze mogen niet tot verdringing leiden en evenmin de re-integratie belemmeren. De gemeente is niet verplicht om elke bijstandsgerechtigde een tegenprestatie op te leggen. Wel moet de gemeente in een verordening vastleggen hoe de gemeente omgaat met dit instrument.

kostendelersnorm en andere verplichtingen

Er komt een 'kostendelersnorm'. Naarmate er meer mensen in dezelfde woning wonen, wordt de uitkering lager omdat zij de algemene kosten kunnen delen. Daarnaast kunnen gemeenten andere verplichtingen opleggen zoals de verplichting om te verhuizen (als dit nodig is voor het verkrijgen van een baan) en de plicht om persoonlijke verzorging en gedrag geen belemmering te laten zijn bij het verkrijgen van een baan.

Handhaving

Als een bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet naleeft, dan kan dit onder voorwaarden leiden tot een verlaging van de uitkering van 100% gedurende minimaal één maand en maximaal drie maanden. Bij recidive (herhaling) zijn zwaardere maatregelen mogelijk. De gemeente kan deze maatregel afstemmen op de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde. Als het gedrag niet verwijtbaar is, kan de gemeente besluiten geen maatregelen te nemen.

2.2 Geschiedenis vanaf 2011

De gemeenten hebben in een vroeg stadium het initiatief genomen om te onderzoeken of en zo ja op welke wijze de veranderde wetgeving op het terrein van werk en inkomen gezamenlijk moet worden uitgevoerd. Dit proces is steeds verlengd vanwege de landelijke ontwikkelingen. In onderstaand overzicht zijn de verschillende initiatieven en tussentijdse rapportages en besluiten weergegeven.

| | |
|---------------|--|
| 2011 | De gemeente Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek nemen het initiatief om gezamenlijk na te gaan hoe de 'Wet Werken naar Vermogen' kan worden uitgevoerd. |
| 2012 | Deze gemeenten en Aalten nemen een gezamenlijk besluit om na te gaan of samenvoeging van Wedeo, W&I Doetinchem en ISWI de meest aantrekkelijke organisatievorm is voor de uitvoering van de Participatiewet. |
| Voorjaar 2013 | De eerste versie van de resultaten van het onderzoek worden aan de gemeenteraden van Doetinchem en Oude IJsselstreek aangeboden. Direct daarna werd het Sociaal Akkoord vanuit het Rijk gepresenteerd. De inhoud van het Sociaal Akkoord gaf aanleiding tot het uitstellen van de behandeling van de verkenning en heeft geleid tot het opstellen van een aangepaste rapportage. |
| November 2013 | 'Aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet'. In dit rapport is de verkenning van het voorjaar van 2013 aangepast op basis van de ontwikkelingen |

| | |
|---------------|--|
| | van het Sociaal Akkoord. Dit rapport is behandeld in de raden van Doetinchem en Oude IJsselstreek. De ingeslagen koers is bekrachtigd. Beide hebben daarbij een amendement aangenomen. |
| Februari 2014 | In de raad van Oude IJsselstreek wordt nadere informatie gegeven over de voortgang van de koers voor de Participatiewet. De koers wordt wederom bekrachtigd. |
| April 2014 | Het college van Doetinchem informeert zijn raad over de 'Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet'. |
| April 2014 | Het college van Oude IJsselstreek informeert de nieuwe raad over de voortgang van de 'Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet'. |

Participanten in de samenwerking

Gaande het proces werd duidelijk dat niet alle gemeenten die bij aanvang het initiatief hebben genomen de samenwerking willen effectueren. De gemeente Aalten heeft aangegeven dat zij niet wil toetreden tot de samenwerking en de gemeente Montferland heeft aangegeven dat zij de samenwerking wil beperken tot Wsw-oud. Dit laat onverlet dat wij bij de inrichting en opzet van de organisatie de gemeente Montferland actief zullen betrekken en de mogelijkheid tot (verdere) samenwerking openhouden.

2.3 Huidige samenwerking in de Achterhoek

In deze is de samenwerking in de Achterhoek in beeld gebracht. Deze paragraaf is opgenomen n.a.v. de derde vraag van het college van Doetinchem. Kunnen of willen meerdere gemeenten aanhaken bij het initiatief van Oude IJsselstreek en Doetinchem? In deze paragraaf zijn zoveel mogelijk de thans lopende initiatieven opgenomen.

2.3.1 Sociale werkvoorziening

In de Achterhoek zijn drie SW-bedrijven werkzaam:

- Delta: de gemeenten Zutphen, Bronckhorst, Brummen, Lochem en Voorst maken deel uit van de gemeenschappelijke regeling (GR) Delta.
- Wedeo: is het SW-bedrijf van de gemeenten Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland. Wedeo voert, via een zogenaamd aanwijzingsbesluit namens SW-bedrijf Delta, voor een deel van de inwoners van Bronckhorst (afkomstig uit de voormalige gemeenten Hummelo & Keppel en Zelhem) de taken uit.
- Hameland: is het SW-bedrijf van Oost Achterhoek. De gemeenten Aalten, Berkelland, Oost Gelre en Winterwijk zijn de deelnemers uit de Achterhoek. Ook de gemeente Haaksbergen maakt deel uit van deze GR.

2.3.2 Intergemeentelijke samenwerking werk en inkomen

- De gemeenten Berkelland, Oost Gelre en Winterwijk hebben in SDOA (Sociale Dienst Oost Achterhoek) een gemeenschappelijke sociale dienst.
- Het ISWI is de gemeenschappelijke sociale dienst voor de gemeenten Oude IJsselstreek en Aalten.

2.3.3 Werkgeversdienstverlening

- Loopbaanplein Oost Achterhoek: In het Loopbaanplein Oost Achterhoek werkt SDOA samen met voornamelijk onderwijsinstellingen op het gebied van werk scholing, werk en participatie.
- Het Werkgeversservicepunt Achterhoek West (WESP) is het samenwerkingsverband van UWV, de gemeenten Montferland, Doesburg, Doetinchem, Bronckhorst en Wedeo voor een gemeenschappelijke werkgeversdienstverlening. Het WESP is een samenwerkingsverband zonder juridische status. Doesburg heeft in 2013 de keus gemaakt zich nadrukkelijk te oriënteren op de samenwerking in Presikhaaf-verband, maar maakt nog wel gebruik van de diensten van het

WESP omdat de inwoners voor wat betreft de arbeidsmarkt deels op de Achterhoek georiënteerd zijn en blijven.

- Werkgeversdienstverlening: De wethouders Werk- en Inkomen hebben uitgesproken dat de werkgeversdienstverlening in de Achterhoek moet worden versterkt en dat de bestaande uitvoeringsorganisaties hiervoor als basis dienen. Het gaat daarbij om het WESP en het Loopbaanplein Oost Achterhoek. Afhankelijk van de ontwikkelingen rond ISWI zullen ook de werkgeversdienst-verleningstaken van deze organisatie hierin worden ondergebracht. Deze versterking zal per 1 januari 2015 moeten leiden tot harmonisering van werkwijze en een eenduidige benadering van werkgevers waardoor dubbele accounts (dubbele/overlappende bezoeken aan werkgevers) worden voorkomen. Het voordeel is dat private partijen op deze wijze een eenduidig aanspreekpunt hebben in het publieke domein. Dit biedt allerlei kansen, zoals b.v. de gezamenlijke inzet op het bestrijden van jeugdwerkeloosheid.

De participanten in het WESP gaan ervan uit dat het WESP net als nu support krijgt van de fusieorganisatie.

2.3.4 Overige vormen van samenwerking

- Gemeenschappelijke backoffice: Het Directeuren Netwerk Achterhoek (DNA) heeft als doelstelling voor de gemeentelijke organisaties geformuleerd dat waar mogelijk samen moet worden gewerkt in de backoffice van het sociaal domein. Een werkgroep van afdelingsmanagers bereidt deze samenwerking voor en richt zich vooralsnog op mogelijke samenwerking op het gebied van de backoffice werk en inkomen. De reden hiervoor is dat de uitkeringsadministratie een eenduidig landelijk kader heeft met weinig lokale keuzevrijheid en zich daardoor relatief eenvoudig zou moeten kunnen lenen voor samenwerking. Er is gekozen voor een pilot waarin via een businesscase wordt onderzocht of, hoe en in welke mate samenwerking tussen Doetinchem en Bronckhorst per 1 januari 2015 mogelijk is. Dit onderzoek vindt plaats in de wetenschap van de mogelijke komst van de fusieorganisatie. Er wordt vanuit gegaan dat de te vormen samenwerkingsorganisatie zo snel als kan na 1 januari 2015 opgaat in de fusieorganisatie. Bronckhorst heeft daarbij aangegeven dat zij hecht aan die bredere samenwerking omdat daarmee de kwetsbaarheid verder wordt verminderd en schaalvoordeel groter wordt. Er wordt hierbij uitgegaan van een inkooprelatie bij de fusieorganisatie. Ook op andere delen van de backoffice zijn kansen voor samenwerking aanwezig. Te denken valt aan opsporing, fraudebestrijding, verhaal, debiteurenbeheer etc. Op het gebied van opsporing/fraudebestrijding is op ambtelijk niveau in West Achterhoek al een goede basis voor verdere samenwerking.
- Regionaal beleidsplan Participatiewet. De Achterhoekse gemeenten bereiden samen een beleidsplan voor. De wethouders met sociale portefeuilles, verenigd in het POHO-sociaal, hebben de projectgroep Participatiewet de opdracht gegeven dit plan te maken. Het principe in dit beleidsplan is: 'lokaal, tenzij...'. Dit komt erop neer dat het gemeentelijk beleid in beginsel gelijk is en alleen afwijkt als dit voor de betreffende gemeente belangrijk is. Op basis van dit regionale beleidsplan Participatiewet kunnen de afzonderlijke gemeenten hun lokale beleidsplan Participatiewet nader uitwerken en voorleggen aan de gemeenteraad. Het plan geeft richting aan de dienstverlening en vormt een lens waardoor gekeken wordt naar komende ontwikkelingen en kansen.
- Samenwerking op de RMC-functie (Regionale Meld en Coördinatie punten (RMC)) voor voortijdig schoolverlaters.

2.3.5 Conclusie

Deze paragraaf laat zien dat het initiatief van Oude IJsselstreek en Doetinchem om samen een uitvoeringsorganisatie in te richten, de overige samenwerkingsinitiatieven niet belemmert. Het initiatief van Oude IJsselstreek en Doetinchem om de drie organisaties te doen fuseren, is bekend bij andere samenwerkingspartners en er zijn geen belemmeringen om de bestaande samenwerkingsinitiatieven vanuit de nieuwe entiteit met kracht voort te zetten. In hoofdstuk 7 van dit implementatieplan wordt ingegaan op de risico's van samenwerking.

3 Onze inwoners

In dit implementatieplan gaat veel aandacht uit naar de organisatie, de financiën, de juridische structuur en alle zaken die moeten worden opgezet om de fusie af te ronden. Dat vloeit logisch voort uit de aard van dit plan. De nieuwe organisatie is echter geen doel op zich. Het gaat in de kern om de maatschappelijke opgave van de organisatie.

De belangrijkste opgave van de nieuwe organisatie is dat zij het belang van de inwoners van de gemeenten centraal stelt. De meeste inwoners van Oude IJsselstreek en Doetinchem krijgen overigens niet te maken met de nieuwe organisatie. Zij zijn in staat om zonder ondersteuning een inkomen en werk te verwerven. Voor de inwoners die *wel* zijn aangewezen op de dienstverlening van de nieuwe organisatie ligt dit anders. Zij zijn 'klant' van de nieuwe organisatie omdat dit voor hen (tijdelijk) nodig is. De inzet van het gemeentelijk beleid is om hen zo snel mogelijk in staat te stellen om zelfstandig een inkomen te verwerven. De beste manier om deel te nemen aan de samenleving is immers werk. Werk zorgt voor inkomen, stimuleert de ontwikkeling van talenten en levert sociale contacten op.

Inwoners zijn niet uit vrije wil 'klant' bij de nieuwe organisatie. Meestal is dit voor hen de enige mogelijkheid. Toch zet de nieuwe organisatie alles om alles om klantgericht de inwoners die zijn aangewezen op haar dienstverlening van dienst te zijn. De inzet op en het behoud van deze waarde is één van de belangrijkste opgaven van medewerkers en management van de drie bestaande organisaties. Dit komt terug in functieomschrijvingen, opleidingen en de inrichting van werkprocessen.

3.1 De doelgroep neemt toe, bij afnemende budgetten

In het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van oktober 2013 zijn de ontwikkelingen als gevolg van de invoering van de Participatiewet uitvoerig geschetst. Hieronder wordt daarnaast ook inzicht gegeven in de ontwikkeling van het volume. Daarmee wordt duidelijk dat de omvang van de doelgroep als gevolg van de invoering van de nieuwe wet op zichzelf niet afneemt, maar toeneemt. Dit terwijl het daarvoor beschikbare budget voor re-integratie en de subsidie voor de sociale werkvoorziening wel afnemen. Ook straks zullen er inwoners zijn die, al dan niet door een aangeboren arbeidshandicap (of anderszins) moeite hebben met het verkrijgen van een reguliere baan op de arbeidsmarkt. De omvang van de doelgroep die de voorzieningen nodig heeft zal door de jaren heen ongeveer gelijk blijven, maar er is voor hen wel een ander palet aan voorzieningen beschikbaar. In onderstaande tabel wordt dit getalsmatig weergegeven:

Tabel: doelgroep Participatiewet in aantal personen (totaal Doetinchem en Oude IJsselstreek)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2060 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Aantal WWB-ers | 1.705 | 1.705 | 1.705 | 1.705 | 1.705 | 1.705 | 1.705 | 1.705 |
| Wsw zittend bestand | 638 | 600 | 564 | 530 | 498 | 468 | 440 | 0 |
| nieuwe doelgroep regulier | | 26 | 50 | 72 | 93 | 113 | 132 | 425 |
| nieuwe doelgroep beschut | | 13 | 25 | 36 | 47 | 57 | 66 | 213 |
| voormalig Wajong | | 35 | 70 | 105 | 140 | 175 | 210 | 1.040 |
| Totaal | 2.343 | 2.378 | 2.413 | 2.448 | 2.483 | 2.518 | 2.553 | 3.383 |

Toelichting tabel:

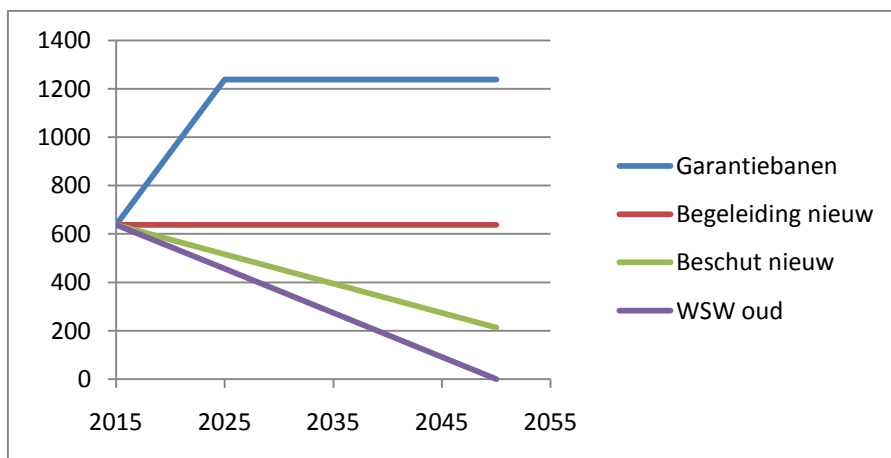
- De tabel laat zien dat de huidige SW-populatie door natuurlijke uitstroom afneemt tot nul in 2060. In diezelfde periode doen wel 'nieuwe' inwoners een beroep op gemeentelijke voorzieningen omdat zij vergelijkbare belemmeringen hebben als de huidige doelgroep. Zij vragen een uitkering aan en/of zoeken ondersteuning bij het vinden van een baan.
- Onder 'aantal WWB'ers' staat de groep onder de 65 jaar ultimo het jaar 2014 (bron: CBS). Het jaar 2014 is berekend op basis van extrapolatie van de huidige ontwikkeling. Het volume voor de

Implementatieplan gezamenlijke uitvoering Participatiewet, juli 2014

komende jaren is voor deze tabel constant gehouden omdat meerjarige conjunctuurramingen zeer lastig te maken zijn.

- In 2014 is voor de Wsw zittend bestand uitgegaan van de taakstelling voor Doetinchem en Oude IJsselstreek in 2014. Het Wsw zittend bestand gaat jaarlijks omlaag met 6%. In 2060 is het huidige Wsw- bestand volledig uitgestroomd.
- Voor de nieuwe doelgroepen regulier en beschut is in de tabel de volgende sleutel gehanteerd: de uitstroom van drie SW-medewerkers, leidt tot instroom van één beschut en twee regulier erin. De optelsom van nieuwe doelgroep regulier, nieuwe doelgroep beschut en Wsw zittend bestand is daarmee elk jaar gelijk aan 638. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat inwoners weliswaar niet meer kunnen instromen in de SW, maar dat de populatie getalsmatig voor beide gemeenten ongeveer op hetzelfde niveau blijft.
- Voor de groep voormalig jongeren die voorheen onder de Wajong vielen wordt uitgegaan van een jaarlijkse instroom van 35 inwoners. Deze groep bestaat zowel uit mensen die recht hebben op een uitkering als uit mensen die geen recht hebben op een uitkering (bijvoorbeeld als zij beschikken over vermogen), maar vanuit het budget inkomensdeel een loonkostensubsidie ontvangen. Als Doetinchem en Oude IJsselstreek ervoor zou kiezen om alleen ondersteuning aan te bieden aan mensen die recht hebben op een uitkering, dan zou het aantal voormalige Wajongers in deze opstelling met circa 35% moeten worden verlaagd (conform de ramingen in de memorie van toelichting).
- Van de 125.000 garantiebanen zijn er in de tabel 600 toegerekend aan Oude IJsselstreek en Doetinchem.

Grafiek: omvang doelgroep begeleid en beschut



4 Onze keuze

In november 2013 is aan de raden van Oude IJsselstreek en Doetinchem het voorstel gedaan om in te stemmen met de koers om de Participatiewet vanuit één nieuwe organisatie uit te voeren. Beide raden hebben ingestemd met de koers. Door beide raden zijn in amendementen zaken aangegeven die nader moeten worden onderzocht en in een implementatieplan moeten worden uitgewerkt. In deze paragraaf wordt de gemaakte keus gemotiveerd. De gemaakte keus kent drie componenten:

1. de keus van de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem om samen te werken (paragraaf 4.1.);
 2. de keus voor een uitvoeringsvariant (paragraaf 4.2. tot en met 4.5.) voor de gewenste samenwerking;
 3. de keus voor de bestuurlijke en juridische vormgeving (paragraaf 4.6.).
- Tot slot zijn in paragraaf 4.7 de samenvattende conclusies opgenomen.

4.1 Samenwerking van Oude IJsselstreek en Doetinchem

Strategisch besluit

De Participatiewet richt zich op het brede veld van inkomen, werk en participatie. Een werkveld waarin gemeenten alleen succesvol zullen zijn, als zij nauw samenwerken met en aansluiten op partijen in de arbeidsmarktregio. De inzet van Oude IJsselstreek en Doetinchem om daarin samen op te trekken geeft hen een steviger basis in de regio en het werkveld en is een goede stap op weg naar een verdere verbreding van die samenwerking. Het besluit past in de strategie om samen met andere gemeenten het beste resultaat voor de inwoners te realiseren en onze inzet om de samenwerking te verbreden naar andere gemeenten.

Omwenteling in denken en kans

Het aangaan van een samenwerkingsverband is op zichzelf niet voldoende om in dit veranderende werkveld het beste resultaat voor de inwoners te boeken. De invoering van de Participatiewet en het afnemend budget vereisen daarnaast een grote omwenteling van het denken en handelen van sociale diensten en SW-bedrijven. Het staat vast dat wat goed leek in de afgelopen jaren, nu niet goed genoeg meer is. De lat wordt flink hoger gelegd en gaat de komende jaren nog ieder jaar verder naar boven. Gemeenten zijn immers uitgedaagd om meer te bereiken met fors minder middelen. Er moeten twee bewegingen tegelijk worden gemaakt:

- a. de kosten van de uitvoering moeten zo beperkt mogelijk worden gehouden (kostenkant);
- b. de verdiencapaciteit van de doelgroep moet tot het uiterste worden benut (opbrengstkant).

Deze twee bewegingen worden van het nieuwe samenwerkingsverband gevraagd. Uitsluitend inzetten op kostenreductie is niet voldoende, alleen investeren in de verdiencapaciteit van de doelgroep evenmin. Het is geen of-of, maar en-en. De samenwerking van Oude IJsselstreek en Doetinchem ondersteunt het bereiken van deze twee doelen. Door te gaan samenwerken worden de huidige uitvoerders samengevoegd en dat heeft de volgende voordelen:

- de kennis en expertise van de drie uitvoerende organisaties worden bij elkaar gebracht.
- door samen te werken nemen de bedrijfsvoeringskosten (overhead en huisvesting) af.
- door samen te werken wordt het innovatief en creatief vermogen versterkt omdat de organisatie meer 'body' heeft.
- er wordt ontschot waardoor onder één managementteam de totale doelgroep moet worden bediend. Daarmee wordt voorkomen dat organisaties deelbelangen nastreven en suboptimaal organiseren.

4.2 Uitvoeringsvarianten

In deze paragraaf worden zes uitvoeringsvarianten benoemd. Voordat daarop wordt ingegaan wordt eerst toegelicht dat gemeenten in elk van deze varianten een belangrijke opgave heeft met betrekking tot 'oud-'SW.

Effect oud SW bij ongewijzigd beleid

De taken op het werkveld Werk, Inkomen en Participatie brengen risico's voor gemeenten met zich mee. Zij ontvangen op basis van een objectief verdeelmodel middelen voor de uitvoering van de participatiewet en moeten daarmee uitkomen. Als dat niet lukt dan zijn gemeenten, binnen grenzen, risicodragers en dat risico kan fors oplopen. De gemeenten staan dus voor de uitdaging om vanuit een nieuwe visie te gaan werken en daarbij de nieuwe wetgeving te benutten bij de ontwikkeling van haar instrumentarium. Er zijn immers nieuwe arrangementen voor inwoners mogelijk.

Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de bestaande rechten van de oud SW-medewerkers. De gemeenten ontvangen voor hen middelen zolang zij in dienst zijn. Deze middelen nemen wel af tot een lager bedrag per medewerker (nu ongeveer € 26.000, straks € 22.500). Daarna nemen de middelen alleen nog af als gevolg van uitstroom (regulier werk of pensionering). Als gemeenten niet uitkomen met de middelen die beschikbaar worden gesteld voor deze doelgroep, beperkt dit gemeenten in de overige re-integratie mogelijkheden. Dit is onvermijdelijk en is in geen enkele uitvoeringsvariant te voorkomen. Het is daarom noodzakelijk fors in te zetten op het verlagen van de kosten, het verhogen van de opbrengst in oud SW omdat er anders onvoldoende middelen resteren voor de 'gewone' re-integratie.

Uitvoeringsvarianten

Naar aanleiding van vraag I van de nadere vragen van paragraaf 1.3. zijn de mogelijke uitvoeringsvarianten geïnventariseerd. Er zijn zes varianten mogelijk:

- I. Gemeenten nemen de uitvoering van de Participatiewet zelf ter hand en bouwen gecontroleerd de SW af in de voormalige SW-organisatie.
- II. Gemeenten nemen de uitvoering van de Participatiewet zelf ter hand en kiezen daarnaast voor een organisatie beschutte arbeid.
- III. Gemeenten nemen de uitvoering van de Participatiewet zelf ter hand en kiezen er voor de werkvoorraad bij het voormalige SW-bedrijf in stand houden.
- IV. Gemeenten nemen de uitvoering van de Participatiewet zelf ter hand en richten een organisatie in voor beschutte arbeid en begeleid werken.
- V. Het verstrekken van inkomen blijft een gemeentelijke taak en de gemeenten richten daarnaast een nieuw Integraal leerwerkbedrijf in (GUO: gezamenlijke uitvoeringsorganisatie).
- VI. Integrale uitvoering werk en inkomen (GUO).

| | |
|--------|--|
| Ad I | In deze variant blijft Wedeo verantwoordelijk voor het zittend bestand Wsw. Er komen geen nieuwe klanten bij. In 2060 is de organisatie volledig afgebouwd. |
| Ad II | Wedeo gaat zich in deze variant richten op beschutte arbeid. Naast het zittend bestand Wsw organiseert Wedeo de beschutte arbeid voor de nieuwe doelgroep. In 2060 richt Wedeo zich dan nog alleen op de door de regio te realiseren beschutte arbeidsplekken. Voor Doetinchem en Oude IJsselstreek gaat het om 213 beschutte plekken. Een sub variant hierbij is dat Wedeo zich naast Wsw bestaand en beschutte arbeid gaat richten op het bredere vraagstuk van maatschappelijke participatie. Zo zou Wedeo ook vormen van maatschappelijke begeleiding en arbeidsmatige dagbesteding kunnen organiseren. |
| Ad III | In deze variant organiseert Wedeo, naast het zittend bestand Wsw, beschutte arbeid en begeleiding op reguliere werkplekken. Het kan ook gaan om detacheringen. De totale klantgroep blijft jaarlijks gelijk aan de klantgroep in 2014. In deze variant blijft Wedeo jaarlijks verantwoordelijk voor het huidige aantal arbeidsplekken voor mensen met beperkte loonwaarde. Voor Doetinchem en Oude IJsselstreek gaat het om jaarlijks 638 plekken. De gedachte achter deze variant is dat het afbouwen van de organisatie geld kost. Door Wedeo de omvang van de huidige werkzaamheden te garanderen, worden de kosten voor reorganisatie voorkomen. Het is verder niet een principiële variant. |
| Ad IV | In deze variant is het uitgangspunt dat Doetinchem en Oude IJsselstreek ernaar streven om alle garantiebanen bezet te krijgen die in het landelijke Sociaal Akkoord zijn overeengekomen (circa 600 fte). Wedeo heeft in deze variant de opdracht om de plaatsing en de begeleiding te organiseren. Plekken kunnen ook worden gerealiseerd via groeps- of individuele detachering. De bezetting van de garantiebanen moet zijn gerealiseerd in 2025. In het Sociaal Akkoord is afgesproken dat in dat jaar alle toegezegde garantiebanen beschikbaar zijn (landelijk 125.000). |
| Ad V | In deze variant wordt ervoor gekozen om de uitvoering van de beschutte en begeleidwerplekken te combineren met de re-integratie van de overige doelgroepen. Daarmee komen alle werkactiviteiten in het kader van de Participatiewet in één hand. Het inkomensbedrijf blijft apart. De bestaande re-integratietaken worden overgeheveld van de gemeenten en de sociale dienst naar de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie (GUO). Omdat bestaande taken van de gemeenten en de sociale dienst c.q. delen van de gemeenten en de sociale dienst worden samengevoegd met het voormalige SW-bedrijf Wedeo tot een nieuwe organisa- |

| | |
|-------|---|
| | tie, wordt in deze variant 5 niet over Wedeo, maar over een nieuwe GUO gesproken. |
| Ad VI | Bij een integrale uitvoering van de W en I-taken worden alle gemeentelijke taken in het kader van de Participatiewet in één nieuwe organisatie ondergebracht. Er ontstaat één GUO voor de uitvoering van de gehele Participatiewet. Ook hier spreken we niet meer over Wedeo, maar over een nieuwe organisatie (GUO). |

4.3 Voorafgaande vraag: vertrekpunt van de drie organisaties

De gemeenten staan voor de keuze hoe zij de uitvoering vorm gaan geven. Wat biedt binnen de beschikbare budgettaire kaders het beste resultaat voor de inwoners? Daarbij wordt de keus gemaakt om de bestaande organisaties te doen fuseren. In deze paragraaf wordt de vraag gesteld of deze keus extra risico's met zich meebrengt? Om dit te beoordelen kan gekeken worden naar de prestaties (nu en in het verleden). Deze bieden weliswaar geen garantie voor de toekomst, maar zijn wel een indicatie voor de mate waarin de nieuwe organisatie is staat is haar nieuwe opgave succesvol aan te gaan.

Het ISWI, de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Doetinchem en Wedeo zijn de huidige uitvoerende organisaties. De drie organisaties zijn in control en boeken, ook in vergelijking met andere uitvoerende onderdelen of organisaties van andere gemeenten, goede resultaten. Veel gemeenten zijn of worden geconfronteerd met grote financiële tegenvallers op de SW en hebben de laatste jaren fors aan de SW moeten bijdragen uit de algemene middelen. Bij Wedeo is dit niet het geval. Ook het ISWI en de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Doetinchem scoren goed in landelijke benchmarks. Op basis van deze resultaten kan worden geconcludeerd dat de inhoudelijke prestaties van de drie partners geen belemmeringen vormen om de fusie aan te gaan. In hoofdstuk 7 van het implementatieplan wordt nader ingegaan op risico's op het vlak van de bedrijfsvoering. Daar wordt geconstateerd dat er ook op dit vlak geen belemmeringen zijn voor uitvoeringsvariant VI.

4.4 Vergelijking scenario's en uitvoeringsvarianten

In de aangepaste rapportage van november 2013 zijn drie hoofdsenario's benoemd:

- | | |
|------------|--|
| Scenario 1 | Samenwerken binnen de huidige organisatiestructuur handhaven. De SW-organisatie beschermt werken en blijft werkgever voor de huidige doelgroep SW. Deze loopt in omvang geleidelijk terug. Gemeenten organiseren de overige uitvoering van de Participatiewet ieder voor zich en schakelen Wedeo indien nodig en gewenst in voor deze doelgroep. |
| Scenario 2 | Samenwerken van twee afzonderlijke uitvoeringsorganisaties. In dit scenario is sprake van een aparte uitvoeringsorganisatie die voor de gemeenten het beschut werken uitvoert. Daarnaast bestaat een organisatie die voor de gemeenten de participatiewet uitvoert, aangevuld met tweederde van de huidige Wsw-populatie die niet onder beschut werken valt. |
| Scenario 3 | Samenwerken in één nieuwe entiteit. Er wordt een nieuwe entiteit opgericht die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de volledige doelgroep vanuit de Participatiewet (inclusief de doelgroep beschut werken). |

Scenario 1 komt nagenoeg overeen met uitvoeringsvariant I. Scenario 2 heeft elementen van meerdere uitvoeringsvarianten. Scenario 3 en uitvoeringsvariant VI zijn identiek.

4.5 De keus voor uitvoeringsvariant VI

De nieuwe uitvoeringsorganisatie staat voor belangrijke opgaven. Zij moet met kracht inzetten op het boeken van resultaat op verschillende fronten:

- Het verhogen van het rendement in oud SW (verlagen kosten en verhogen opbrengst),
- het verzilveren van loonwaarde,
- het beperken van de instroom door de poort goed te bewaken,
- het verhogen van de uitstroom naar regulier werk,
- het lean inrichten van organisatie en werkprocessen om de uitvoeringslast zoveel mogelijk te beperken.

In uitvoeringsvariant VI krijgt de nieuwe organisatie de mogelijkheid om deze doelen in samenhang na te streven. Zij moet in samenhang presteren en innoveren en over de verschillende doelgroepen heen ontschotten. Het is noodzakelijk om fors in te zetten op het verlagen van kosten en verhogen van de opbrengst in oud SW omdat er anders onvoldoende middelen zijn voor de 'gewone' re-integratie. Een zelfde samenhang is er tussen handhaving (inclusief voorkomen instroom) en re-integratie naar werk.

In de andere uitvoeringsvarianten worden taken in twee of meerdere organisaties belegd. Het risico bestaat dan dat organisaties teveel naar de eigen taak kijken, niet in samenhang werken aan het totaal resultaat en onvoldoende van elkaar leren. Door zaken binnen één organisatie te beleggen neemt dit risico af omdat de leiding van de organisatie hier direct en zelf op kan sturen en ingrijpen. Ook vanuit de werkgevers en de inwoners is het niet gewenst dat er een knip wordt gelegd tussen (beschut) werken en de overige doelstellingen van de Participatiewet. Uitvoeringvariant VI schept voor werkgevers en inwoners duidelijkheid: er is 1 organisatie tot wie ik mij moet richten.

Ook in het Aangepast rapport Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet van oktober 2013 is de meerwaarde van scenario 3 (uitvoeringsvariant VI) puntsgewijs toegelicht. Hieronder zijn de punten samengevat:

- Het schept duidelijkheid aan inwoners en werkgevers. Zij kunnen terecht bij 1 organisatie.
- De concurrentie tussen verschillende overheden wordt tegengegaan.
- Dienstverlening en instrumenten om mensen te ondersteunen worden samengevoegd. Hierdoor is voor alle doelgroepen een breder aanbod beschikbaar en kan nog meer maatwerk worden geleverd.
- Er zijn geen overdrachtsmomenten tussen organisaties (tussen b.v. diagnosestelling en inzet instrumentarium).
- Er vindt kruisbestuiving plaats tussen de verschillende professionals.
- De organisatie heeft meer slagkracht en is minder kwetsbaar.
- Overhead en staf kan worden gedeeld en kunnen dus in omvang afnemen.
- De nieuwe organisatie heeft kennis en expertise die ook in de breedte van het sociaal domein (b.v. dagbesteding) kan worden ingezet.
- Het bredere aanbod van de nieuwe organisatie biedt de medewerkers van de organisatie de kans tot personeelsontwikkeling en verbreedt en verstevigt de professionaliteit.

4.6 Juridische en bestuurlijke structuur

Het projectteam heeft in 2013, in opdracht van de stuurgroep, twee deskundigenrapporten² laten opstellen. In deze rapportages wordt duidelijk dat t.a.v. de taken van de nieuwe entiteit onderscheid gemaakt kan worden in publieke taken en bedrijfsmatige taken. Een tweetal taken mag volgens de wetgever alleen publiekrechtelijk worden uitgevoerd. Dit betreft het werkgever voor de SW zijn en de uitkeringsverstrekking. De activiteiten met betrekking tot re-integratie en het zorgen voor werk voor WSW-ers kunnen onder de meer bedrijfsmatige taken worden geschaard. Deze kunnen ook in een privaatrechtelijk samenwerkingsverband worden uitgevoerd.

Beide deskundigenrapporten constateren dat voor het gezamenlijk uitvoeren van de publieke taken geldt dat zij in een publiekrechtelijke rechtsvorm moeten worden georganiseerd en dat de gemeenschappelijke regeling (GR) noodzakelijk is voor een dergelijke samenwerking. De deskundigen geven aan dat er meerdere opties bij de gemeenschappelijke regeling zijn. Genoemd zijn de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam en de gemeenschappelijke regeling op basis van de centrumconstructie. In het second opinion van KplusV wordt daarnaast de bedrijfsvoeringsorganisatie als optie genoemd. Naar aanleiding van de eerste nadere vraag van paragraaf 1.3. is ook het vraagstuk van de juridische structuur nader bezien. In paragraaf 4.6.1. is het resultaat opgenomen.

² Rapportage Bureau Berenschot d.d. 19 april 2013 en second opinion van bureau KplusV d.d. 30 augustus 2013.

4.6.1 Nadere verkenning juridische structuur in relatie tot uitbreiding samenwerking

In de ISWI en Wedeo organisatie is veel kennis aanwezig van gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is ook externe expertise geraadpleegd. Dit leidt tot het volgende beeld:

- Zoals ook in de aangepaste rapportage van oktober 2013 aangegeven leidt het gegeven dat publieke taken (inkomensverstrekking en werkgeverschap SW) in uitvoeringsvariant VI onderdeel uitmaken van de nieuwe organisatie, er toe dat de samenwerking publiek moet worden vormgegeven en een gemeenschappelijke regeling de enige mogelijkheid is. Recent lijkt er op dat vlak enige ruimte te komen, maar het is zeer de vraag of dit juridisch houdbaar is.
- De figuur van de gemeenschappelijke regeling kent door de werking van hoofdstuk 10:4 van de AWB de mogelijkheid om afspraken te maken om voor niet deelnemende gemeenten werkzaamheden te verrichten. Mits op de juiste manier afgesproken behoeft er in die situatie geen aanbesteding plaats te vinden en zijn er geen fiscale verplichtingen.
- Indien gewenst kan de volledige samenwerking in de nieuwe organisatie binnen de huidige GR van Wedeo worden vormgegeven en kunnen binnen deze GR de nieuwe taken op het terrein van Werk en Inkomen voor Doetinchem en Oude IJsselstreek op basis van 10:4 worden vormgegeven. In die optie moet in samenspraak met Montferland worden bezien op welke wijze kan worden voorkomen dat Montferland bestuurlijk, juridisch of financieel verantwoordelijkheid gaat dragen voor taken van de fusieorganisatie.
- Binnen een GR kan worden bewerkstelligd dat deelnemende gemeenten (of gemeenten met wie een 10:4 afspraak wordt gemaakt) geen overlopende risico's hebben als het gaat om de inzet van hun beleidsbudgetten. Zie ook hoofdstuk 7 van dit implementatieplan.

De keuze van de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem heeft ook effect op de relatie met andere gemeenten. Oude IJsselstreek werkt samen met de gemeente Aalten in het ISWI en de gemeente Montferland maakt onderdeel uit van de gemeenschappelijke regeling Wedeo. In goed overleg met zowel Aalten als Montferland, zullen de juridische en financiële consequenties moeten worden uitgewerkt en afgewikkeld. Dit moet zorgvuldig en uit de aard van het proces zal dit enige tijd vergen. Dit proces wordt separaat van het implementatietraject vormgegeven.

4.7 Samenvattende conclusies

- ✓ De gemeenten beschikken nu over drie goede uitvoeringsorganisaties. De kwaliteit van de huidige uitvoering vormt een goede reden om ook nu te kiezen voor een publiekrechtelijke uitvoering, ook voor die taken die privaatrechtelijk kunnen worden uitgevoerd. Het vertrekpunt voor de samenwerking is de dienstverlening aan inwoners en werkgevers. De keus om taken die uit de invoering van de Participatiewet voortvloeien te beleggen bij één organisatie sluit hier goed op aan.
- ✓ De grote effectiviteit en de schaal- en efficiencyvoordelen zijn ook belangrijke redenen voor de samenwerking van onze gemeenten. In hoofdstuk 10 van dit implementatieplan zijn de voordelen die de samenwerking mogelijk maakt gekwantificeerd.
- ✓ Omdat in het samenwerkingsverband publieke taken worden uitgevoerd is de opzet van een gemeenschappelijke regeling noodzakelijk. Daarbij zijn meerdere samenwerkingsvormen mogelijk (openbaar lichaam, centrumconstructie en eventueel bedrijfsvoeringsorganisatie). Bij de keuze van de samenwerkingsvorm is het van belang om te waarborgen dat de gekozen vorm het mogelijk maakt dat andere gemeenten kunnen toetreden tot de samenwerking dan wel diensten kunnen laten uitvoeren door de uitvoeringsorganisatie. De deskundigen geven aan dat dit goed mogelijk is mits daar op de goede wijze rekening mee wordt gehouden bij de opzet van de gemeenschappelijke regeling. Dit traject vereist zorgvuldig handelen. In hoofdstuk 12 is dit verder uitgewerkt. In dit zelfde traject moet, in overleg met de gemeenten Aalten en Montferland, het beëindigen dan wel anders voortzetten van de samenwerking worden vormgegeven.

5 Onze ambitie

5.1 Invoering participatiewet gepaard met uitdagingen

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. Klanten (inwoners) en werkgevers moeten dan weten wie hun aanspreekpunt is voor vragen op het gebied van werk en inkomen. Dit implementatieplan en de daaraan voorafgaande verkenning geeft hier richting aan en geeft de drie organisaties de opdracht om op 1 januari 2015 zoveel mogelijk samen een start te maken met de uitvoering van de nieuwe wet. In hoofdstuk 9 van dit implementatieplan is dit nader toegelicht.

Uitdagingen Participatiewet

Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten op het terrein van werk en inkomen nieuwe verantwoordelijkheden richting hun inwoners. Om die verantwoordelijkheid waar te maken zetten de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem het belang van de inwoner centraal. Een nieuwe uitvoeringsorganisatie moet in de eerste plaats vanuit dit belang worden vorm gegeven en ingericht. De invoering van de Participatiewet stelt de gemeenten voor flinke uitdagingen. In het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van oktober 2013 zijn deze in paragraaf 5.1 samengevat. De belangrijkste uitdagingen zijn:

- De gemeenten krijgen in de komende jaren te maken met een fors toenemend beroep op de bijstand.
- Er is aanzienlijk minder budget om de arbeidsdeelname van mensen te bevorderen en uitkeringslasten te beperken.
- In paragraaf 4.2. is toegelicht dat de middelen per SE in de Sw afnemen. Opbrengstverhoging en lastenvermindering zijn noodzakelijk. Als dat niet plaatsvindt moet een aanzienlijk deel van het budget aan deze doelgroep worden besteed en zijn minder middelen beschikbaar voor de andere doelgroepen.

Vanuit deze uitdagingen is in paragraaf 5.2. de ambitie van de nieuwe organisatie verwoord.

5.2 Ambitie

De nieuwe organisatie krijgt de opdracht om de ambitie van de deelnemende gemeenten te realiseren binnen de beschikbare beleidsmatige en budgettaire kaders. De organisatie legt verantwoording af over haar activiteiten en resultaten en is open en transparant in kosten en investeringen.

Deze twee zinnen vormen het kader voor de organisatie. Er wordt mee uitgedrukt dat de nieuwe organisatie 'van en voor de deelnemende gemeenten' is. De organisatie is in qua juridische vorm enigszins op afstand van de gemeentelijke organisatie geplaatst (zie hoofdstuk 4) maar het bestuur (college en raad) ervaart dat dit geen materieel verschil maakt in de mate waarin het bestuur haar bestuurlijke wensen kan realiseren en verantwoordelijkheid kan nemen. Dit stelt ook eisen aan de inrichting en uitwerking van de gemeenschappelijke regeling.

5.3 Beleidsmatige kaders

De beleidsmatige kaders voor de nieuwe organisatie worden (dan wel zijn) onder andere geformuleerd in:

- o Regionaal Participatiebeleidsplan;
- o Kaderstellende notitie Sociaal Domein Oude IJsselstreek (12-2013);
- o Beleidsplan 'Voor elkaar, met elkaar' Doetinchem.

In dit implementatieplan worden de in de plannen opgenomen kaders niet uitgebreid herhaald. Wel worden elementen benoemd die richting geven aan de inrichting en opzet van de nieuwe organisatie en de werkprocessen:

- o **Wijkgericht werken.**
Beide gemeenten zetten in op het versterken van de eigen kracht van de inwoners en zijn netwerk. Het wijkgericht werken staat hierbij centraal. In de wijken zelf werken medewerkers die de

eigen kracht van de inwoners bevorderen. De nieuwe organisatie heeft de opdracht om haar werkzaamheden zo in te richten dat dit goed aansluit bij het wijkgericht werken en andere voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de zorgklokken.

- **Vraaggestuurd werken en differentiëren naar gemeenten.**
Gemeenten kunnen verschillende accenten leggen in hun beleidskaders. De nieuwe organisatie moet dit bij haar inrichting en de opzet van de dienstverlening als uitgangspunt nemen.
- **Regie bij inwoners.**
Daar waar mogelijk krijgen inwoners keuzevrijheid en regie voor de inzet van voorzieningen.
- **Samenhang met andere gemeentelijke dienstverlening.**
De inwoners (klanten) en werkgevers doen vaak een beroep op meerdere gemeentelijke diensten. Het gemeentelijk beleid is erop gericht dat de inwoner bij bredere vraagstukken (meerdere domeinen) één centraal aanspreekpunt/persoon heeft. Deze coördineert alle benodigde ondersteuning. Adagium hierbij is: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur. Dit vraagt van een de nieuwe organisatie dat zij hier actief aan bijdraagt en samen met de andere spelers meewerkt aan het in de praktijk realiseren van dit uitgangspunt.
- **Samenwerken in de breedte van de keten.**
Het werkveld van werk en inkomen vereist dat de nieuwe organisatie nauw samenwerkt met andere organisaties en actief inspeelt op de regionale ontwikkelingen. Die samenwerking beperkt zich niet alleen tot het UWV en collega organisaties in de regio, maar richt zich ook op het onderwijs.
- **Cultuur organisatie.**
De beleidsmatige kaders geven niet alleen richting aan de inrichting van organisatie en werkprocessen maar vragen ook ontwikkeling op het terrein van de cultuur (de zachte kant van de organisatie). Dit stelt eisen aan de managementvisie, het leiderschap en de personeelsontwikkeling. Kernwoorden zijn: ruimte voor initiatief, creativiteit en ondernemerschap, proactief werken, durf, laagdrempelig zijn en dichtbij huis werken, maatwerk mogelijk maken, niet bureaucratisch zijn en ontkooking.

5.4 Budgettaire kaders

In paragraaf 5.2. is aangegeven dat het budgettaire kader van de gemeenten het uitgangspunt is voor de nieuwe organisatie. Uiteraard vormt het belang van de inwoners voor de organisatie de belangrijkste drijfveer om goede resultaten te boeken en een zo groot mogelijke uitstroom naar regulier werk dan wel een zo hoog mogelijke loonwaarde te realiseren. Daarnaast vraagt de opzet en werking van de landelijke regelgeving van de organisatie ook dat zij zich maximaal inzet op resultaatverbetering. Als de organisatie in haar resultaat achterblijft bij de landelijke trend, zijn de gemeenten immers risicodragers. Tenminste uitkomen met de beschikbare middelen moet derhalve vanzelfsprekend het uitgangspunt zijn. Omdat voor kleinere gemeenten het objectief verdeelmodel een grillig verloop heeft, moet wel de kanttekening worden gemaakt, dat er omstandigheden zijn die juist voor kleinere gemeenten heel lastig zijn. De lat moet hoog worden gelegd, maar ook realistisch zijn.

5.5 Nieuw

Een fusie van drie zelfstandige organisaties (of onderdelen) wordt alleen een succes als de samenwerking van start gaat op basis van gelijkwaardigheid en de nieuwe organisatie in woord en daad laat zien dat het goede wordt behouden met een plus als gevolg van de combinatie. Dit geldt voor elke fusie, maar voor deze in het bijzonder. De uitdagingen van de Participatiewet vragen van alle partijen een kanteling in het denken rond werk, inkomen en participatie. Bij die kanteling past een nieuwe organisatie, met een nieuw imago.

De nieuwe organisatie is dus geen 'opgeplust SW-bedrijf', integendeel. De komst van de Participatiewet brengt grote veranderingen met zich mee en vraagt in feite van gemeenten om vanuit een

Implementatieplan gezamenlijke uitvoering Participatiewet, juli 2014

nieuw perspectief te kijken naar het gehele werkveld. Alleen als gemeenten integraal kijken naar het werkveld en inzetten op innovatie en prestatieverbetering, kunnen de beleidsmatige en financiële doelen worden gerealiseerd.

Het is daarom ook goed om gezamenlijk een nieuwe naam te kiezen die past bij de doelstelling en het gewenste imago. Die nieuwe naam moet zowel inwoners (klanten) als werkgevers aanspreken. De stuurgroep Participatiewet is voornemens de kwartiermaker de opdracht te geven om (te doen) uitzoeken hoe de nieuwe organisatie (inclusief naamgeving) extern en intern moet worden gepositioneerd.

6 **Onze kansen met de nieuwe organisatie**

Door de best practices van de bestaande organisaties samen te voegen in één organisatie en te herstructureren daar waar dit noodzakelijk is, ontstaan kansen op meerdere terreinen. Het biedt mogelijkheden tot:

1. Vergroten van de effectiviteit en verlagen van de kosten.
2. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan onze inwoners (klanten).
3. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan werkgevers.
4. Benutten van kennis en expertise buiten het directe terrein van werk en inkomen.

1. Vergroten van de effectiviteit en verlagen van de kosten.

De bundeling van drie organisaties in één nieuwe organisatie biedt kansen om meer effect te realiseren tegen lagere kosten. De invoering van de Participatiewet vraagt van gemeenten om in feite meer resultaat met minder middelen te bereiken. Meer mensen aan het werk, een hogere loonwaarde en verlaging van de uitkerings- en begeleidingskosten. De nieuwe organisatie bereikt dit onder andere door te innoveren, de werkgeversbenadering te combineren, te besparen op de kosten van bedrijfsvoering en het verlagen van de overhead en het investeren in de professionaliteit van medewerkers.

2. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan onze klanten (inwoners).

Binnen de nieuwe organisatie worden kennis en kunde van de drie organisaties samengevoegd. Hierdoor ontstaat kruisbestuiving en wordt de deskundigheid van de professionals versterkt. Dit komt de dienstverlening aan de klant ten goede. Ook komen er door de bundeling meerdere instrumenten beschikbaar en dit vergroot de mogelijkheden tot maatwerk. De gezamenlijke organisatie heeft een breder palet van werkzoekenden. Dit biedt de mogelijkheid om werkgevers te bewegen en combinaties van werkzoekenden aan werkgevers voor te stellen, waardoor klanten met een mindere verdien-capaciteit meer kansen hebben.

3. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan werkgevers.

De afzonderlijke werkgeversnetwerken worden verbonden tot één groot netwerk. Op dit vlak loopt al het initiatief van het Werkgeversservicepunt Achterhoek West (WESP). Dit leidt tot een integrale werkgeversbenadering waardoor mogelijkheden voor maatwerkoplossingen vergroot worden en werkgevers gebruik kunnen maken van een doelgroep die qua volume en persoonlijke capaciteiten meer variëteit biedt. Uiteraard wordt hierin nauw samengewerkt met het UWV, het onderwijs en overige spelers in de gehele arbeidsmarktregio.

4. Benutten van kennis en expertise in de volle breedte van het sociaal domein.

De nieuwe organisatie en het verbrede instrumentarium maken het mogelijk verbindingen te leggen en diensten aan te bieden zoals (arbeidsmatige-) dagbesteding in het kader van de WMO. Ook doen zich mogelijkheden voor in het kader van de Zorg en Jeugdwet. Dit leidt enerzijds tot meer mogelijkheden om klanten actief te laten participeren en anderzijds vanwege de beschikbaarheid van kennis, expertise en capaciteit, tot een versterking van het hulpaanbod.

6.1 Samenwerking en de overige decentralisaties

De gemeenten implementeren op dit moment drie grote decentralisaties. Elke decentralisatie op zich vraagt aandacht en energie en tegelijk is het noodzakelijk dat er over de domeinen heen afstemming plaatsvindt. Bij de inrichting en opzet van de nieuwe organisatie (zie hoofdstuk 9) moet met dit aspect rekening worden gehouden. Omdat de implementatie van de 3 decentralisaties geruime tijd in beslag zal nemen en al werkende weg vorm moet krijgen, is het essentieel om de organisatie zo in te richten dat zij flexibel in kan spelen en mee kan doen aan pilots en experimenten.

6.2 De (samenwerkings-)kansen in de regio

De nieuwe organisatie werkt graag en intensief samen met partners in de breedte van het sociaal en economisch domein. Bundeling van krachten is noodzakelijk om de dienstverlening aan de inwoners zonder overlap aan te bieden. De ontwikkelingen met betrekking tot het Werkbedrijf³, de positie van de Arbeidsmarktregio's en de ideeën met betrekking tot een geharmoniseerde backoffice voor de gehele Achterhoek, vereisen een intensieve samenwerking. De bundeling van de drie organisaties biedt kansen om een betrouwbare en deskundige partner te zijn met voldoende 'body' om samenwerkingsafspraken te maken, te onderhouden en na te komen. Hieronder zijn twee ontwikkelingen op het terrein van de regionale samenwerking kort geïllustreerd.

Werkbedrijven

Het toekomstige "Werkbedrijf" vormt de schakel tussen de door werkgevers toegezegde garantiebanen voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking en de doelgroep. Op korte termijn zullen wij in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties en het UWV afspraken maken over de manier waarop wij het Werkbedrijf in de Achterhoek vormgeven. Planning en inhoud worden mede bepaald door afspraken op rijksniveau in de zogenaamde Werkkamer. Onlangs heeft deze Werkkamer de eerste contouren geschetst van de uitgangspunten en regelgeving ten aanzien van de Werkbedrijven. De belangrijkste zijn:

- Het werkbedrijf is een bestuurlijk samenwerkingsverband, waarbij iedere arbeidsmarktregio de ruimte krijgt om de samenwerking vorm te geven. In het bestuur zijn vertegenwoordigd: gemeenten, werkgevers en werknemersorganisaties en het UWV.
- Er wordt een door alle partijen onderschreven arbeidsmarktanalyse gemaakt.
- Er is een door alle partijen onderschreven marktbeperkingsplan aanwezig.
- In elke regio wordt een basispakket aan functionaliteiten georganiseerd onder regie van het Werkbedrijf. Dit basispakket wordt gefinancierd uit publieke middelen. De Werkkamer beoogt in april 2014 een nadere uitwerking van het basispakket gereed te hebben.

Uitvoeren van werkzaamheden voor derden

Hiervoor is in hoofdstuk 4 aangegeven dat de bestuurlijke en juridische structuur het mogelijk moet maken dat andere organisaties kunnen aansluiten dan wel diensten kunnen afnemen van de nieuwe organisatie. Naast het creëren van de juridische randvoorwaarden stelt dit eisen aan de cultuur en werkwijzen van de nieuwe organisatie en zullen de geboekte resultaten overtuigend moeten zijn.

³ Het werkbedrijf is een nog in te richten samenwerkingsverband tussen gemeenten, het UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties (Sociaal Akkoord april 2013).

7 Onze risico's

7.1 Inleiding op hoofdstuk 7

Naar aanleiding van de eerste versie van het implementatieplan zijn nadere vragen gesteld aan de kwartiermaker (zie paragraaf 1.3). De tweede vraag betreft de financiële aannames, consequenties en risico's. Zijn deze volledig en realistisch? In dit hoofdstuk wordt op de risico's van de keuze van Oude IJsselstreek en Doetinchem ingegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in:

- risico's in de beleidsbudgetten;
- risico's in de bedrijfsvoering.

7.2 Risico's in de beleidsbudgetten

De taken op het werkveld Werk, Inkomen en Participatie brengen risico's voor gemeenten met zich mee. Zij ontvangen op basis van een objectief verdeelmodel middelen voor de uitvoering van de participatiewet en moeten daarmee uitkomen. Als dat niet lukt dan zijn gemeenten, binnen grenzen, risicodragers en dat risico kan fors oplopen.

In een samenwerkingsverband van gemeenten moeten afspraken worden gemaakt over de mate waarin gemeenten op het vlak van de beleidsbudgetten gezamenlijk risico's lopen of niet. In het land worden nu bij regionale sociale diensten verschillende afspraken gemaakt. Bij sommige samenwerkingsverbanden worden de risico's gedeeld, bij anderen wordt per gemeente afgerekend. In het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van 2013 is geen expliciete uitspraak gedaan voor de wijze waarop Oude IJsselstreek en Doetinchem dit in de nieuwe organisatie afspreken. In het implementatieplan is wel aangegeven dat de nieuwe organisatie vraag-gestuurd moet werken en moet kunnen differentiëren naar gemeenten. Dit betekent dat gemeenten eigen accenten kunnen aanbrengen in hun beleidskaders en dat de nieuwe organisatie dit bij de inrichting en de opzet van de dienstverlening als uitgangspunt moet nemen. Het ligt voor de hand om dit uitgangspunt ook financieel door te zetten en daaruit vloeit voort dat de nieuwe organisatie er voor moet zorgen dat de rekening en verantwoording over de beleidsbudgetten van Oude IJsselstreek en Doetinchem (en eventueel andere deelnemende gemeenten) wordt gescheiden. Goede afspraken hierover tussen gemeenten borgen dat de risico's op dit vlak helder zijn. Dit is juridisch en financieel mogelijk.

In de rapportages tot aan het implementatieplan (hoofdstuk 4. 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet') is aangegeven dat de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem de Participatiewet de eerstkomende jaren niet binnen de door het Rijk beschikbare beleidsbudgetten kunnen uitvoeren. Dit gegeven staat in feite los van de te kiezen uitvoeringsvariant. In elke variant hebben de gemeenten een grote opgave om binnen de financiële kaders te blijven dan wel te geraken. In het implementatieplan is deze ambitie in paragraaf 5.2. als volgt verwoord: *De nieuwe organisatie krijgt de opdracht om de ambitie van de deelnemende gemeenten te realiseren binnen de beschikbare beleidsmatige en budgettaire kaders. De organisatie legt verantwoording af over haar activiteiten en resultaten en is open en transparant in kosten en investeringen.*

In feite gaat het bij de keuze voor een uitvoeringsvariant hier om de vraag *welke* variant de meeste kans biedt om zo snel mogelijk binnen de beleidsmatige en financiële kaders het afgesproken resultaat te boeken. Hiervoor is in hoofdstuk 4 toegelicht dat het voor gemeenten de kunst is om in samenhang in te zetten op de verschillende doelgroepen die de Participatiewet bedient.

7.3 Risico's in de bedrijfsvoering

7.3.1 Veranderingen en risico's in de financiering van de organisaties als gevolg van de invoering van de Participatiewet

De afdelingen Werk en Inkomen worden thans deels uit de algemene begroting van de gemeenten betaald en deels uit het budget voor re-integratie (W-deel). De SW-organisatie wordt nu gefinancierd met de opbrengsten die het bedrijf realiseert in de markt. Daarnaast voert het SW-bedrijf ook beperkt re-integratie opdrachten uit voor de Gemeenten. Ook dit deel wordt betaald uit het W-deel. Ten aanzien van de afdelingen Werk en Inkomen verandert er qua financiering van de organisatie door de komst van de Participatiewet in feite niets. Dat ligt anders bij de organisatiekosten van nieuw beschut en bestaand SW. Deze worden straks betaald uit het re-integratiebudget.

Ook hier geldt dat bovenstaande van toepassing is bij elke uitvoeringsvariant. In feite gaat het hier dus om de vraag welke uitvoeringsvariant tot een zo goed mogelijk resultaat (inhoudelijk en financieel) leidt met zo laag mogelijke organisatiekosten. Hoe lager de kosten van de organisatie, hoe meer middelen er beschikbaar zijn voor de doelgroep.

7.3.2 Berekening taakstellende formatie implementatieplan

In dit implementatieplan worden de begrippen formatie en bezetting onderscheiden:

- **Formatie:** dit is het personele **budget** (kwantitatief en kwalitatief). De formatie is dus de optelsom van het voor de nieuwe organisatie geldende functiegebouw: de functies (ongeacht de personen) in een organogram met de bijbehorende schalen.
- **Bezetting:** dit zijn de **personele** kosten. Het is het totaal van de bij een organisatie geplaatste medewerkers met hun bijbehorende salarisschaal. Dit is dus de uitputting van het budget.

In hoofdstuk 11 van dit implementatieplan is de taakstellende formatie per 1 januari 2016 berekend op 117 fte. De 117 fte zijn taakstellend voor de op te stellen businesscase. Er is nog geen organogram en functiegebouw gemaakt. Voor de opstart van de nieuwe organisatie is, zoals later toegelicht in paragraaf 11.4 een eenmalig budget van € 800.000 nodig.

Daarbij zijn in feite de volgende aannames gedaan:

- a. de huidige bezetting is het vertrekpunt en wordt als formatie beschouwd. Deze formatie is verminderd met twee posten (b. en c.). Deze aanname is begrijpelijk omdat het werkpakket bij de start van de nieuwe organisatie nog sterk lijkt op het huidige werkpakket. Dit zal zeker anders worden. Voor een dergelijke ontwikkeling is ruimte (zie paragraaf 7.3.4. hierna).
- b. de nieuwe organisatie start met huidige werkpakket minus het werkpakket van Aalten. Het werkpakket van Aalten is begroot op 7 fte.
- c. de nieuwe organisatie kan toe met een kleinere overhead (management, staf en bedrijfsvoering). De overhead kan met 7 fte worden verminderd. Daarbij moet ook de opmerking worden gemaakt dat de nieuwe organisatie daarbij in beginsel geen gebruik meer maakt van de afdeling centrale bedrijfsvoering van de gemeente Doetinchem.
- d. Bij de invulling van het organogram wordt het lean- en mean principe gehanteerd en een bij een publieke dienstverlener horend functiegebouw gerealiseerd. De organisatie moet slank en wendbaar zijn en openstaan voor samenwerking met andere partijen binnen en buiten het gemeentelijk domein. Om uitstroom naar werk, leerwerkplekken, quotumbanen, beschut werk bij werkgevers te realiseren is een intensieve samenwerking met andere overheden, het onderwijs en werkgevers van groot belang.
- e. Bij de start van de organisatie per 1 januari 2016 is voor de inzet op re-integratie uitgegaan van de huidige werkwijze. Dat wil zeggen dat voor re-integratieklanten van Oude IJsselstreek de IS-WI-methodiek wordt gehanteerd en voor de re-integratieklanten van Doetinchem de huidige werkwijze van Doetinchem. Als de nieuwe organisatie daar straks andere keuzes in maakt, leidt

dat tot andere behoeften. Die ruimte voor ontwikkeling is aanwezig en wordt hierna in paragraaf 7.3.4. toegelicht.

Centrale ondersteuning afdeling bedrijfsvoering gemeente Doetinchem

De afdeling W&I van de gemeente Doetinchem maakt nu voor diverse PIOFACH-functies⁴ gebruik van de ondersteuning van de afdeling bedrijfsvoering van de gemeente Doetinchem. Voor de nieuwe organisatie geldt als uitgangspunt dat deze functies in beginsel in de nieuwe organisatie zelf worden uitgevoerd (binnen de 117 fte).

Bovenstaande laat onverlet dat ook de nieuwe organisatie gebruik zou kunnen maken van de diensten van centrale afdelingen van gemeenten. In dat geval moet de 'inkoop' worden 'betaald' uit de beschikbare formatie (117 fte).

7.3.3 Bezetting en eventuele personele problematiek

In hoofdstuk 11 van dit implementatieplan is aangegeven dat de personele bezetting van de drie bestaande organisaties of onderdelen lager is dan de benodigde formatie. Als mensen in staat en bereid zijn tot om- en bijscholing ontstaan er geen boventallige medewerkers als gevolg van het vormen van de ambtelijk organisatie. Daarbij is geen rekening gehouden met spontane uitstroom naar Aalten. Als deze er wel is (en dat lijkt realistisch) dan valt de verwachte bezetting nog lager uit en zal er sprake zijn van een groter tekort aan personeel. Dit biedt kansen voor de huidige tijdelijke medewerkers.

7.3.4 Ontwikkeling formatie en bezetting

De nieuwe organisatie staat voor grote opgaven. Om binnen het voor Participatie beschikbare budget te blijven zal zij moeten innoveren en samen nog beter dan voorheen moeten gaan presteren. Dit kan consequenties hebben voor het functiegebouw (meer, minder of anders). Omdat de nieuwe organisatie ook na 1 januari 2016 relatief veel uitstroom als gevolg van pensionering heeft (zie tabel hierna), loopt de organisatie niet of nauwelijks het risico dat zij de formatie en bezetting niet kan aanpassen aan de veranderende vraag en werkwijzen. Dit is een gunstig uitgangspunt voor een organisatie die zo fundamenteel haar werkprocessen moet innoveren.

Tabel uitstroom in fte

| | |
|----------------|-------|
| Uitstroom 2016 | 4,6 |
| Uitstroom 2017 | 1,66 |
| Uitstroom 2018 | 2 |
| Uitstroom 2019 | 4 |
| Totaal | 12,26 |

7.3.5 Opbouw huidige functiegebouw en risico's voor de nieuwe organisatie

Omdat de nieuwe organisatie nog moet worden 'getekend' is er nog geen organogram en functiegebouw. Dit betekent dat er nog geen 1 op 1 vergelijking kan worden gemaakt tussen de 3 bestaande organisaties en de nieuwe organisatie. Het is wel mogelijk om meer globaal te beoordelen of er op dat vlak risico's zijn. Daarbij is gekeken naar twee aspecten:

1. Bij een fusie van drie organisaties moet worden gesneden in de overhead. Loopt de nieuwe organisatie het risico dat er straks een te grote overhead is?
2. Ontstaan er op het vlak van de uitvoering onevenwichtigheden?

Bij de beoordeling is gebruik gemaakt van de expertise van de bij de organisatie werkzame P&O functionarissen. Uit een gemaakte vergelijking lijkt op het eerste gezicht de nieuwe organisatie over

⁴ PIOFACH (afkorting van Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting).

voldoende formatieplaatsen te beschikken voor het huidige directe en indirecte personeel, inclusief het (hogere) management. Daarbij zijn de volgende opmerkingen te maken:

- bij het ISWI is de functie van directeur vacant;
- de procedures voor vervulling van de managementfuncties in de nieuwe organisatie zijn nog niet vastgesteld. Hier is een getalsmatige vergelijking gemaakt.

Op basis van deze globale vergelijkingen kan de conclusie worden getrokken dat normaal gesproken de vorming van de nieuwe organisatie niet of zeer beperkt tot boventallige medewerkers zal leiden.

7.3.6 Huisvesting

In eerdere stukken is voor de huisvesting steeds het volgende uitgangspunt beschreven:

De huisvesting van de nieuwe organisatie gaat uit van een centrale vestiging met een verstandige decentrale oplossing voor de klant. Vanuit dit vertrekpunt krijgt de nieuwe organisatie de opdracht om binnen dit gegeven haar huisvesting zo slim en economisch mogelijk in te richten. Bij de start van de organisatie wordt gebruik gemaakt van de bestaande locaties. Dat wil zeggen dat wordt uitgegaan van een centrale vestiging in het huidige pand van Wedeo en dat gebruik wordt gemaakt van het huidige ISWI kantoor in Ulf en het ISWI leerwerkcentrum in Dinxperlo. Ook het gegeven dat nauw wordt samengewerkt met het UWV in het werkplein van Doetinchem heeft consequenties voor de huisvesting.

Naar aanleiding van de nadere vragen hebben de managers van de organisaties gezien welke keuzes binnen het geformuleerde kader bij de start van de nieuwe organisatie moeten worden gemaakt.

De drie managers benoemen dat:

- flexibel gebruik van beschikbare kantoorruimte het uitgangspunt moet zijn. Daarmee daalt het aantal benodigde vierkante meters;
- verbouwen beperken tot datgene wat nodig is om een goede inspirerende omgeving voor de medewerkers te maken, daarbij moet sterk op het beperken van kosten worden gelet;
- er voldoende kantoorruimte op het terrein bij Wedeo beschikbaar is om alle medewerkers (voor zover niet werkend op de decentrale oplossing voor de klant) te huisvesten;
- dat het terrein van Wedeo voor nu de meest logische plaats van vestiging is omdat het terrein in eigendom is van organisatie (en via de GR dus van de deelnemende gemeenten) en de overige gebouwen worden gehuurd. Dit laat onverlet dat kansen om flexibeler en goedkoper te huisvesten moeten worden benut, zodra deze zich voordoen. Een keus voor het terrein van Wedeo is dus geen keus voor altijd
- de inschatting is dat de aanpassingen op het terrein van Wedeo voor huisvesting kunnen worden beperkt tot maximaal € 150.000 (in plaats van de voorziene € 300.000 in de eerste versie van het implementatieplan). Zie verder hoofdstuk 11.

7.3.7 Risico's in de huisvesting

De totstandkoming van de nieuwe organisatie brengt voor de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem *geen* nieuwe risico's op het vlak van de huisvesting als het gaat om Wedeo. Via de gemeenschappelijke regeling van het huidige Wedeo zijn zij immers al betrokken bij de huisvesting van Wedeo. Die locatie biedt de mogelijkheid om de nieuwe organisatie te huisvesten.

De nieuwe organisatie heeft direct bij de start wel een overschot aan vierkante meters. Dit betekent dat de nieuwe organisatie zich vanaf de start moet focussen op het verminderen van dit overschot. Daarbij moet zij nauw samenwerken met de overige onderdelen van de gemeentelijke organisatie en kansen in de markt onmiddellijk benutten.

8 Onze diensten en doelstellingen

In paragraaf 3 van het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van oktober 2013 is uitgebreid ingegaan op de processen en klantstromen. De daar beschreven werkwijzen zijn het uitgangspunt voor dit implementatieplan en worden in dit implementatieplan niet volledig herhaald.

8.1 De kern van de dienstverlening

De dienstverlening zal zich voornamelijk richten op het bevorderen van een actieve deelname van mensen aan de maatschappij door middel van arbeid. Voor wie het verrichten van (betaalde) arbeid niet tot de mogelijkheden behoort, moet ook aandacht zijn. Hierin maken gemeenten eigen keuzes. Op dit vlak is sprake van een grote samenhang met de twee andere decentralisaties: de AWBZ/WMO en de Jeugdwet. De vorming van de nieuwe organisatie biedt echter, zoals hiervoor aangegeven in hoofdstuk 6, ook op dit vlak goede kansen

In de opzet van de dienstverlening moet de nieuwe organisatie rekening houden met afname van de budgetten. Nog meer dan voorheen is er aanleiding om te kijken naar het rendement van de inzet van de participatiemiddelen en het verminderen van de uitgaven door de uitstroom naar werk. Iedereen die kan werken, moet naar werk worden gebracht. Klanten (inwoners) die (nog) niet in staat zijn om aan het werk te gaan, kunnen uiteraard een beroep doen op een uitkering. De dienstverlening is erop gericht om zo snel mogelijk op een rechtmatige wijze in de financiële hulpvraag te voorzien.

8.2 Focus op plaatsing bij reguliere werkgevers

Er verandert de komende jaren veel. De doelgroep voor gemeenten neemt toe, de budgetten nemen af en er komen nieuwe instrumenten. De doelgroep van de Participatiewet is vaak kwetsbaar. Het belang van deze doelgroep staat niet vanzelfsprekend voorop in het maatschappelijk verkeer en moet om die reden vanuit het publieke domein worden bewaakt. Dit betekent niet dat de doelgroep veilig binnen blijft. Dat is oud denken. De doelgroep werkt als hoofdregel bij het reguliere bedrijfsleven, al dan niet via een pay-roll constructie, ontvangt loonsuppletie, eventueel wat extra begeleiding, wordt teruggenomen als er problemen zijn en opnieuw uitgeplaatst. Alleen als het echt, *echt* niet anders kan, is er als laatste redmiddel, de mogelijkheid om beschut binnen te werken. Deze door Wedeo al eerder in gang gezette ontwikkeling wordt met de komst van de Participatiewet versneld. Er ontstaat een organisatie waar je het oude SW-bedrijf niet meer in herkent. Dit heeft ook in de bedrijfsvoering effecten. De noodzaak om zelf 'hallen' te hebben neemt daarmee ook nog verder af.

8.3 Zelf doen of inkopen?

Zoals hiervoor toegelicht zijn er taken bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie die in het publieke domein *moeten* worden uitgevoerd. Dat geldt niet voor alle taken van de nieuwe organisatie. Met name in de re-integratie naar werk zijn mogelijkheden om diensten bij derden in te kopen. In paragraaf 2.3 van het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van oktober 2013 is aangegeven dat de nieuwe organisatie werkt met het adagium 'Zelf doen? Ja, mits....'. Daarbij moet de geleverde prijs/kwaliteitsverhouding minimaal marktconform zijn en moet de flexibiliteit worden gegarandeerd. Ook moet er ruimte zijn om creativiteit uit de markt te halen en zaken te doen met nieuwe initiatieven.

8.4 Doelstellingen

De nieuwe organisatie richt zich onder meer op de volgende gemeentelijke doelen:

Algemeen

Het re-integratie en participatie beleid is gericht op het zoveel mogelijk verkrijgen van een betaalde baan en meedoen in de samenleving. Hierdoor worden inwoners (klanten) niet alleen onafhanke-

lijk(er) in hun levensonderhoud, maar kunnen zij hun talenten verder ontplooiën. Daar waar mensen niet volledig in hun levensonderhoud kunnen voorzien, ontvangen zij een aanvulling tot het niveau van de uitkering. Het beleid draagt ook bij aan het terugdringen van sociale uitsluiting en armoede. Actief zijn, meedoen, initiatief nemen, eigen verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen (etc.), voegen op vele manieren iets toe aan het individueel welzijn van inwoners, aan de economische ontwikkeling en aan de leefbaarheid van onze samenleving als geheel. Re-integratie dient meer doelen dan het aan het werk helpen van inwoners (klanten) alleen.

Het bevorderen van de mogelijkheden op regulier werk

Een groot gedeelte van de werkzoekenden vindt zonder tussenkomst van de gemeente een plek op de arbeidsmarkt. Voor een aantal geldt dat niet. Door het bieden van ondersteuning wordt voor deze groep de kans op regulier werk (baan of zelfstandig ondernemerschap) vergroot.

Het bevorderen en benutten van het verdienvermogen

Een aantal werkzoekenden is niet in staat om dusdanig productief te zijn, dat werkgevers bereid zijn om hen aan te nemen tegen het wettelijk minimumloon. Wij richten ons erop om deze mensen te ondersteunen bij het vinden van werk, waarbij hun vermogens maximaal worden benut.

Het bevorderen van actieve deelname aan de maatschappij

Niet voor iedereen is op korte of middellange termijn een reguliere baan een haalbaar doel. Afhankelijk van de beleidskeuzes die door de gemeenten worden gemaakt, zet de nieuwe organisatie zich in om hen (weer) actief te laten deelnemen aan de samenleving.

Het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden

Een belangrijk doel van het re-integratiebeleid is het terugdringen van het aantal klanten (inwoners) dat inkomensondersteuning krijgt. Hierbij wordt niet alleen ingezet op de uitstroom naar werk, maar wordt ook ingezet op het voorkomen van misbruik en het beperken van de instroom.

8.5 Uitgangspunten van de dienstverlening

De nieuwe organisatie hanteert bij de uitvoering tenminste de volgende uitgangspunten:

Klant- en resultaatgericht

Het perspectief van de inwoners(klanten) is een belangrijk uitgangspunt in de dienstverlening. Dat vindt resultaatgericht plaats. Resultaat voor werkzoekenden betekent naar vermogen meedoen aan de maatschappij, bij voorkeur in een reguliere baan.

Werk boven inkomen

Bij de uitvoering van de Participatiewet is het uitgangspunt dat klanten zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ondersteuning van klanten in hun zoektocht naar werk staat daarom centraal in de dienstverlening. Daarbij wordt ingezet op het vergroten van hun kansen op de arbeidsmarkt.

Eigen verantwoordelijkheid van onze klanten

Er wordt een maximaal beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners (klanten). De verantwoordelijkheid wordt niet overgenomen, maar de organisatie levert selectieve ondersteuning. Dat vindt plaats als het noodzakelijk is om het resultaat te bereiken.

Maatwerk

Re-integratie is en blijft maatwerk. Ook is niet voor iedere klant regulier werk in dezelfde mate en in hetzelfde tijdsbestek haalbaar. Iedere klant is anders en heeft specifieke ondersteuning nodig in zijn of haar weg naar werk of andere vormen van "meedoen in de maatschappij". Bovendien is de vraag van de werkgevers mede bepalend voor het meest effectieve traject naar werk.

Handhaven

Een uitkering wordt alleen betaald waar dat echt nodig is. Dit verhoogt het draagvlak voor de voorziening en draagt er toe bij dat de gemeenten binnen budget blijven. De nieuwe organisatie richt haar handhaving in op basis van de principes van hoogwaardig handhaven. Hoogwaardig handhaven kent

vier elementen: vroegtijdig informeren, vroegtijdig detecteren en afhandelen, optimaliseren van de dienstverlening en daadwerkelijk sanctioneren. Door deze vier elementen in samenhang uit voeren ontstaat een goede balans tussen preventie en repressie. Bij het voorkomen van fraude door preventie staat de voorlichting aan de klant centraal. Deze weet vooraf wat zijn rechten en plichten zijn en wat de consequenties zijn van het overtreden van de regels.

Financieel gezond

De dienstverlening moet haalbaar zijn binnen de beschikbare budgetten. Dit kan leiden tot het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes ten aanzien van de kwaliteit en intensiteit van de dienstverlening.

8.6 De benadering van doelgroepen en dienstverlening

In paragraaf 2.2.2. van het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van oktober 2013 zijn de doelgroepen en daarmee samenhangende dienstverlening opgenomen. Deze doelgroepen gelden onverkort.

8.7 Huidige SW-medewerkers

Vanaf 1 januari 2015 is geen nieuwe instroom in de Wsw meer mogelijk. De medewerkers die voor die datum al een Wsw-dienstverband hebben blijven in principe tot aan hun pensioen onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeente en onder de regels van de Wsw. Op hoofdlijnen blijft het beleid ten aanzien van deze groep naar verwachting hetzelfde. Dit betekent onder meer dat gestuurd wordt op de ladder van "begeleid werken" – "individuele detachering" – "groepsdetachering" – "beschut werken". Ontwikkeling van arbeidsvaardigheden van de medewerkers in relatie tot het optimaliseren van het verdienvermogen staat daarbij centraal. Omdat de subsidie per SW-medewerker afneemt, is het noodzakelijk dat de nieuwe organisatie het verdienvermogen van de SW-medewerkers verder verhoogt.

8.8 (ontwikkeling en innovatie van het) Instrumentarium

De nieuwe organisatie heeft thans een breed palet aan instrumenten tot haar beschikking. Aan het eind van deze paragraaf zijn de huidige instrumenten (niet limitatief) opgesomd. De kennis en ervaring die met deze instrumenten is opgedaan vormen een stevige basis voor de nieuwe organisatie. Tegelijk kan het daarbij niet blijven en zal de organisatie zich moeten richten op innovatie van haar instrumentarium ten einde de stevige doelstellingen en uitdagingen van de gemeenten te realiseren. Daarbij is de volgende notie van belang: de nieuwe organisatie heeft niet het alleenrecht op ontwikkeling en innovatie en maakt dankbaar gebruik van de mogelijkheden die werkgevers en maatschappelijke organisaties bieden. Te denken valt aan werkervaringsplaatsen, stages, leerwerkplekken en vrijwilligerswerk.

Huidige instrumenten

- Loonkostensubsidies;
- Het beperken van risico's via een zogenaamde no risk polis en een praktijkervaringspolis;
- Een loonwaarde systematiek (ter berekening van de loonkostensubsidie);
- Jobcoach voorziening;
- Proefplaatsing;
- Begeleiding naar en tijdens werk (inclusief scholingsmogelijkheden);
- Begeleiding start eigen onderneming;
- (Groeps)detachering;
- Beschut werk;
- Advisering en dienstverlening rondom plaatsing werkzoekenden, job creatie en job carving;
- Vergoeding van kosten van werkplek aanpassingen;
- Fraude preventie en –detectie.

9 (de ontwikkeling van) Onze organisatie

Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van de nieuwe organisatie. De contouren van de nieuwe organisatie zijn beschreven in paragraaf 3 van het 'Aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet'. Vanuit een clustering van processen en taken zijn daar de verschillende organisatieonderdelen beschreven. Deze beschrijving is de basis voor de inrichting van de nieuwe organisatie.

De invoering van de Participatiewet heeft, samen met de twee andere decentralisaties in het sociaal domein grote impact op gemeenten. Een impact die nog maar deels kan worden overzien en die de komende jaren geleidelijk steeds duidelijker wordt. Een dergelijke verandering laat zich lastig inkaderen in een blauwdruk. Wat van te voren is bedacht, blijkt in de praktijk immers vaak anders te zijn. In dat soort veranderingen wordt om die reden vaak gekozen voor een aanpak die op leren en ontwikkelen is gericht. Zo'n aanpak mag er niet toe leiden dat er extra risico's ontstaan. Ook zo'n proces moet goed worden beheerst, zodat de bestuurlijke verantwoordelijkheid kan worden genomen. Daarom zijn in het begin van dit hoofdstuk de bestuurlijke kaders opgesomd die leidend zijn voor de inrichting van de organisatie.

9.1 Bestuurlijke kaders voor de implementatie

De nieuwe organisatie:

- stemt haar dienstverlening beleidsmatig af op de verschillende gemeenten en kan daarin differentiëren. Dit betekent dat gemeenten eigen accenten kunnen aanbrengen in hun beleidskaders en dat de nieuwe organisatie dit bij de inrichting en de opzet van de dienstverlening als uitgangspunt neemt.
- richt zich in haar dienstverlening op het nauw samenwerken met werkgevers en het bedrijfsleven en heeft als belangrijkste uitgangspunt dat klanten bij het reguliere bedrijfsleven worden geplaatst. Alleen als dit echt niet anders kan wordt voor intern beschut gekozen.
- wordt zodanig ingericht dat haar werkprocessen nauw aansluiten bij en inspelen op het wijkgericht werken en de overige decentralisaties in het sociaal domein.
- wordt juridisch en financieel administratief zodanig ingericht dat rekening en verantwoording voor de deelnemende gemeenten kan worden gescheiden en dat risico's over en weer helder zijn.
- richt de organisatie qua inrichting, managementstijl en cultuur zo in dat de organisatie er maximaal op is gefocust om binnen de beschikbare budgetten het beste resultaat te behalen voor de inwoners en de deelnemende gemeenten. Kernwoorden zijn: klantgericht, betrouwbaar, transparant, creatief, vernieuwend, initiatiefrijk en bovenal resultaatgericht.
- optimaliseert voor alle doelgroepen de dienstverlening en zet in op vermindering van kosten, waarbij leren van anderen en elkaar een basis attitude is.
- richt haar organisatievorm en juridische structuur zo in, dat andere gemeenten zich uitgenodigd voelen om samen te werken en flexibel ingespeeld kan worden op verandering van vraag.
- krijgt een taakstellend budget van 117 fte in absolute zin voor de start op 1 januari 2016.
- moet een kostprijs per product/dienst hebben die tenminste gelijk, maar bij voorkeur lager is dan de huidige kostprijs.
- ontwikkelt een eigentijdse visie op huisvesting, waarin de huisvestingskosten worden geminimaliseerd.
- positioneert zich met haar functiegebouw als een publieke dienstverlener.
- mag er in beginsel niet toe leiden dat kosten die zonder de samenwerking zouden worden gedragen door gemeente A, nu deels moeten worden gedragen door gemeente B.
- betreft voor zover het de afdeling werk en inkomen van de gemeente Doetinchem betreft, ook het gegeven dat de fusie personele effecten heeft op de gemeentelijke organisatie. Met deze effecten moet rekening worden gehouden.

9.2 Via een tijdelijke werkorganisatie (TWO) naar de nieuwe organisatie

De hoofdlijnen van de ontwikkelaanpak

De kern van de ontwikkelaanpak is dat de drie organisaties starten met samenwerken in het nieuwe organisatiemodel, maar dat zij dit nog doen vanuit de oude organisaties. Zij gaan samen werken in een zogenaamde tijdelijke werkorganisatie (hierna TWO). In die TWO gaan alle managers en medewerkers van de drie organisaties met elkaar samenwerken. In die samenwerking wordt (of worden delen van) het nieuwe organisatiemodel uitgetoetst. De managers en medewerkers doen dit met de rechtspositie en bevoegdheden van hun oude organisaties. Er vindt geen personele toedeling op functie plaats, maar mensen bezetten 'slechts' taken in de TWO. Alle medewerkers van de bestaande organisaties krijgen een taak in de TWO. Er blijven geen mensen achter in de bestaande organisaties.

De TWO en het bestaande werk

Tijdens het werken in de TWO staat het belang van het werk voor de inwoners voorop. Continuïteit in de dienstverlening moet ook in deze periode zoveel mogelijk worden gegarandeerd. Bij het inrichten van de samenwerking is dit uitgangspunt leidend. Omdat de invoering van de Participatiewet veel extra werk op beleidsmatig en administratief terrein met zich meebrengt, kan dit betekenen dat de samenwerkingsinitiatieven in de TWO-fase in tijd moeten worden getemporeerd. In het uitvoeringsplan (september 2014 zie hierna) wordt dit uitgewerkt. Daarbij wordt ook meegenomen dat de werkzaamheden voor de partners die niet participeren in de totstandkoming van de nieuwe organisatie goed moeten zijn geborgd.

Samen (her-)inrichten

Bij het implementatieproces in de TWO fase is het van belang dat betrokkenen vanuit de fusieorganisaties, uiteraard binnen de door de context en stakeholders bepaalde kaders, met elkaar de dialoog aangaan over visie, missie, strategie, cultuur en de talloze best practices en valkuilen. De sfeer, werkwijze en bezieling tijdens het implementatieproces is van grote invloed op het uiteindelijke ontwerp van de organisatie en de organisatiecultuur. Door medewerkers te betrekken bij de totstandkoming van de organisatie, worden zij 'eigenaar' van de nieuwe organisatie en daarmee is het draagvlak voor de toekomst versterkt. Deze uitgangspunten (kort geformuleerd als zelfwerkzaamheid en bezieling) vormen de basis onder de verder plannen.

Samen aan het werk

In de TWO worden gedurende een periode de nieuwe werkwijzen en de gekozen organisatie inrichting beproefd. Na verloop van tijd, zie hierna de fasering, wordt met de medewerkers en de medezeggenschap van de nieuwe organisatie geëvalueerd en wordt op basis daarvan een businessplan/reorganisatieplan opgesteld. Dit reorganisatieplan volgt het normale besluitvormingstraject met de medezeggenschap en vakbonden. Pas daarna vindt, vanuit de *oude* organisaties, de personele toedeling van medewerkers aan de nieuwe organisatie plaats.

Het voordeel van deze methodiek van organisatieontwikkeling is dat de drie organisaties snel met elkaar aan de slag gaan in het werk. Samen werken aan samenwerking is de beste methode om van elkaar te leren en cultuurverschillen te overbruggen. Ook biedt dit model de mogelijkheid om echt dingen uit te proberen en te leren van elkaar. Een nadeel zou kunnen zijn dat medewerkers langer in onzekerheid verkeren over hun uiteindelijke positie.

Geen eigen bevoegdheden of verantwoordingslijnen

De TWO kent geen eigen bevoegdheden of verantwoordingslijnen. In de TWO-fase worden de besluiten genomen vanuit de bevoegdheden van de bestaande organisaties, blijven de medewerkers aangesteld bij hun eigen organisatie en volgt de financiële verantwoording de lijnen van de bestaande organisaties. Er wordt dus praktisch samengewerkt binnen het concept van de nieuwe organisatie met de bevoegdheden en financiële verantwoordingslijnen van de bestaande organisaties. Deze werkwijze biedt ook de mogelijkheid om de dienstverlening voor de gemeenten Aalten en Montferland conform de bestaande lijnen te handhaven. Met hen wordt overleg gevoerd om te bezien welke afspraken nodig zijn om de bestaande dienstverlening op de oude voet voor te zetten zodat zij geen hinder ondervinden van de TWO-fase.

Juridische- en bestuurlijke structuur

In de TWO-fase worden zaken uitgetoetst en ontstaat meer zicht op de werking van de nieuwe organisatie. Dit is goed voor de ontwikkeling van het werk en ook goed voor de ontwikkeling van de medewerkers. Daarnaast biedt deze aanpak ook ruimte om de juridische- en bestuurlijke structuur van de nieuwe organisatie goed in te richten en af te stemmen met alle betrokken gemeenten. Dit moet zorgvuldig en niet overhaast. Omdat gedurende de TWO-fase de bestaande juridische verhoudingen van toepassing blijven, is er meer tijd voor overleg en afstemming.

Fasering

In paragraaf 1.1. is aangegeven dat na de besluitvorming in de raden de implementatiefase start. Deze fase wordt uiterlijk 1 januari 2016 afgerond. Op die datum is de nieuwe organisatie volledig geïmplementeerd. In het projectteam is een stappenplan uitgewerkt voor de implementatiefase:

- ✓ 2^e helft Aug 2014- **Opzetten/voorbereiden werkbijeenkomsten TWO**
- ✓ sep/okt 2014 **Opstellen Uitvoeringsplan Tijdelijke Werk Organisatie (TWO).**
- ✓ 4^e kwartaal 2014 **Besluitvorming en voorbereiding TWO met de medezeggenschap.**
- ✓ 1 januari 2015 **Start TWO.**
- ✓ 1 jan 2015-31 **Werken in de TWO.**
december 2015
- ✓ 2^e kwartaal 2015 **Opstellen definitief business/case reorganisatieplan (blauwdruk).**
- ✓ 3^e kwartaal 2015 **Afstemmen reorganisatieplan met medezeggenschap en vakbonden.**
- ✓ 4^e kwartaal 2015 **Implementeren nieuwe reorganisatie, inclusief personele toedeling.**
- ✓ 1 januari 2016 **Nieuwe organisatie volledig geïmplementeerd.**

9.3 Uitvoeringsplan TWO

Hierboven is het stappenplan opgenomen voor de implementatie. Het stappenplan noemt als eerste stap het opstellen van een uitvoeringsplan voor de TWO. In de maand september wordt hiermee gestart met het doel in oktober het uitvoeringsplan gereed te hebben. In het uitvoeringsplan wordt ook beschreven hoe in de TWO fase het vormgeven van de veranderingen en het 'gewoon' blijven werken voor de inwoners van de gemeenten, verantwoord worden gecombineerd. De winkel blijft open tijdens de verbouwing en daar moet de dienstverlening zo beperkt mogelijk hinder van ondervinden.

In het uitvoeringsplan wordt beschreven hoe de tijdelijke werkorganisatie wordt ingericht, welke afdelingen er zijn, welke leidinggevende taken er zijn, welke overige taken er zijn, welke werkprocessen er zijn, hoe de taken aan de medewerkers worden toebedeeld, waar medewerkers werken, etc.etc. In feite wordt een volledig organisatie-model opgesteld. Daarbij vormen de contouren die zijn vastgelegd in het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' zoals voorgelegd in de raden van november 2013 de basis.

Het proces van het opstellen van het uitvoeringsplan TWO wordt opgezet door het projectteam. De kwartiermaker geeft sturing aan dit proces in samenspraak met het afdelingshoofd W&I Doetinchem, de (waarnemend) directeur van het ISWI en de algemeen directeur van Wedeo. Het projectteam betreft bij de uitwerking in het derde kwartaal van 2014 de medewerkers en medezeggenschap van de drie organisaties. Er worden werksessies georganiseerd waarin zij hun deskundigheid kunnen inbrengen. Op die manier ontstaat *en* een betere organisatie *en* ontstaat meer draagvlak voor de keuzes die moeten worden gemaakt.

Na het opstellen van het uitvoeringsplan TWO wordt het plan voor advies aan de medezeggenschap aangeboden. Er vinden op basis van het uitvoeringsplan TWO weliswaar geen veranderingen in functie plaats, maar er ontstaat wel een nieuwe situatie voor medewerkers. Er moeten daarom goede afspraken worden gemaakt om de rechtspositie van de medewerkers te waarborgen.

Na afronding van het proces met de medezeggenschap worden de taken toegewezen aan de medewerkers van de bestaande organisatie. Het proces van toewijzing wordt uitgewerkt in het uitvoeringsplan. De opzet is om op 1 januari 2015 te starten met de TWO.

9.4 Permanent leer- en evaluatieproces

Gedurende de TWO-fase zal het tijdelijk managementteam van de TWO (gevormd uit de huidige managers) op structurele wijze de nieuwe organisatie monitoren op zijn functionaliteit. In het uitvoeringsplan wordt de wijze waarop dit instrumenteel plaatsvindt vastgelegd. In het instrument worden de bestuurlijke kaders, wensen en vragen meegenomen.

9.5 Huisvesting in TWO-fase

Om de samenwerking optimaal te faciliteren zullen gezamenlijke onderdelen, ook in de TWO-fase, zoveel mogelijk centraal worden gehuisvest. De bestaande locatie van Wedeo zal daarvoor worden gebruikt. Dit kan betekenen dat er op sommige plaatsen vierkante meters leeg komen te staan. De inzet zal zijn om die vierkante meters zo snel mogelijk af te stoten en als dat nog niet lukt leegstaande ruimte, voor zover mogelijk, te verhuren.

9.6 Bestuurlijke richting als vertrekpunt voor businesscase

Vóór het feitelijk van start gaan van de nieuwe organisatie (per 1 januari 2016) moet een uitgebreide businesscase worden opgesteld. Zo'n businesscase maakt integraal deel uit van het fusie-/reorganisatieplan. In een businesscase komen onder andere de volgende zaken aan de orde:

- Beschrijving van de taken en het werkpakket van de deelnemers;
- Vanuit het belang van de dienstverlening voor de inwoners worden vervolgens de taken voor de nieuwe organisatie beschreven (zie ook aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet van oktober 2013). Op basis daarvan worden processen, afdelingen en functies beschreven;
- Op welke wijze de regionale samenwerking (inclusief UWV), wijkgericht werken en relatie met werkgevers wordt vorm gegeven en geborgd;
- Procesinrichting, afstemming met regionale samenwerking en het wijkgericht werken leiden vervolgens tot een huisvestings- en ICT-paragraaf;
- Etc.etc.

Een dergelijk plan moet niet alleen bestuurlijk worden voorgelegd, maar ook voor advies aan ondernemingsraden worden aangeboden. Eerst na afronding van dit traject kan de businesscase worden geïmplementeerd.

De hiervoor in paragraaf 9.1. benoemde bestuurlijke kaders zijn het uitgangspunt voor het opstellen van de businesscase/reorganisatieplan. Ook bij het opstellen van dit plan worden de medewerkers en leden van de ondernemingsraden actief betrokken. Daarmee ontstaat niet alleen draagvlak, maar neemt ook de kwaliteit toe omdat praktijkkennis wordt benut.

10 Onze mensen

10.1 Samen werken aan samenwerking

Het succes van een organisatie valt of staat met de mensen in een organisatie. Een goede structuur en opzet van een organisatie zijn belangrijk, maar het feitelijk gedrag en de mate waarin goed wordt samengewerkt geven de doorslag. Een goede start van de nieuwe organisatie op dit vlak is essentieel. Om die reden wordt in het derde kwartaal van 2014 veel geïnvesteerd in de mensen en in de organisatie en worden zij betrokken bij de opbouw van het uitvoeringsplan TWO. Door samen te werken en van elkaar te leren wordt de basis gelegd voor een nieuwe gezamenlijke cultuur. Daarbij is het ook belangrijk om samen na te gaan welke leiderschapsstijl de nieuwe organisatie vraagt. In het uitvoeringsplan TWO zal dit worden beschreven en uitgewerkt. Ook bij die beschrijving zullen de mensen in de organisatie worden betrokken.

10.2 De ontwikkeling van de formatie en bezetting

Met de samenvoeging van de drie organisaties wordt ook een efficiëncyslag beoogd. Er kan in elk geval worden bespaard op bedrijfsvoering, staf en management. In dit hoofdstuk is becijferd welke voordelen daarmee moeten worden bereikt. In de voorbereidingen van dit implementatieplan is vastgesteld dat er in beginsel voor alle medewerkers van de bestaande organisaties plaats is in de nieuwe organisatie. Hieronder zijn de uitstroomcijfers⁵ in een tabel opgenomen. Bij een vergelijking van deze tabel met de berekende formatie (zie de 2^e tabel hieronder) blijkt dat er in de nieuwe organisatie in beginsel voor alle medewerkers plaats is. Daarbij moeten medewerkers wel de bereidheid hebben om en ook in staat zijn om, via her- en bijscholing andere functies te gaan bekleden. Als die bereidheid niet bestaat, dan wel de omscholing niet haalbaar is, is het mogelijk dat voor een beperkte groep medewerkers de conclusie moet worden getrokken dat zij boventallig zijn. In dat geval ontstaan mogelijk frictiekosten. In hoofdstuk 11 zijn deze begroot.

Tabel natuurlijke uitstroom

| | W&I chem | Doetin- | ISWI | WEDEO | Totaal |
|-----------------------|----------|---------|------|-------|--------|
| Bezetting 1-1-2014 *) | 36,8 | | 36,2 | 58,1 | 131,1 |
| Uitstroom 2014 | 9,5 | | 8,1 | 8,9 | 26,5 |
| Uitstroom 2015 | 4,0 | | 0,0 | 2,8 | 6,8 |

*) Dit is de bezetting inclusief tijdelijk en inhuur, exclusief Jongerenloket, RMC (Regionale Meld en Coördinatie punt voortijdig schoolverlaten) en gedetacheerd bij derden (waaronder Werkgeversservicepunt Achterhoek West/WSP).

Tabel berekende formatie in fte **)

| | Nieuwe organisatie |
|-------------------------|--------------------|
| Formatie 1 januari 2016 | 117 fte |

***) Dit is de berekende formatie (zie paragraaf 11.3 voor de berekening)

⁵ Inclusief tijdelijke contracten en inhuur

10.3 De positie van de ISWI-medewerkers

De gemeenteraad van Oude IJsselstreek heeft in haar vergadering van 28 november 2013 een amendement aangenomen waarbij als uitgangspunt is geformuleerd dat de gehele ISWI-organisatie overgaat naar de nieuwe organisatie. Dit amendement vloeit voort uit het gegeven dat de gemeente Aalten heeft aangegeven dat zij niet wil toetreden tot de nieuwe samenwerking. De consequentie van het amendement is dat de medewerkers van het ISWI die rekenkundig kunnen worden toebedeeld aan de dienstverlening die het ISWI voor Aalten verricht, toch in de nieuwe organisatie instromen. De in paragraaf 10.2 opgenomen cijfers laten zien dat de nieuwe organisatie alle medewerkers van het ISWI kan opnemen als het perspectief van de uitstroom wordt meegenomen. Daarbij zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Er is in beginsel plaats voor alle medewerkers, mits zijn bereid en in staat zijn tot om- of bijscholing. Het kan zijn (net zoal dit geldt voor alle medewerkers) dat een deel van de medewerkers van het ISWI niet plaatsbaar is. In dat geval heeft de stuurgroep Participatie aangegeven dat een deel van deze frictiekosten voor rekening van Aalten moeten komen.
- Gedurende de TWO-fase zullen werkzaamheden voor Aalten worden verricht. Formeel juridisch geschiedt dit vanuit het ISWI. In die periode kunnen er geen frictiekosten zijn.
- Het lijkt aannemelijk dat een deel van de medewerkers van het ISWI van de gemeente Aalten de gelegenheid krijgt, om voor hen te gaan werken. In dat geval vermindert dit de instroom van ISWI-medewerkers in de nieuwe organisatie.

Bovenstaande constatering is niet alleen van belang voor de medewerkers van het ISWI. Voor alle medewerkers van de drie organisaties is, mits men bereid is tot en in staat is om her- of bij te scholen, een plaats in nieuwe organisatie. In de hectiek van een reorganisatie een belangrijk winstpunt dat de focus op het realiseren van de veranderingen ten goede komt.

10.4 Personele besluiten

De drie organisaties, de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Doetinchem, ISWI en Wedeo hebben de afspraak gemaakt dat zij in beginsel geen medewerkers in vaste dienst meer aannemen en dat zij bij personele tekorten in een team of afdeling over een weer ondersteuning zullen bieden via detachering. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk als dat voor de continuïteit van de dienstverlening noodzakelijk is. Die uitzonderingen worden onderling afgestemd. Met deze afspraak wordt voorkomen dat de personele bezetting alsnog een bottleneck kan worden en tot extra frictiekosten leidt.

11 Onze besparingen en investeringen

Het proces van de totstandkoming van een nieuwe organisatie loopt al enkele jaren. Daarbij zijn op verschillende momenten rapportages opgesteld en is becijferd welke voordelen met de samenwerking kunnen worden gerealiseerd. Ook in dit implementatieplan worden cijfers benoemd. Deze cijfers zijn gebaseerd op de opdracht van de stuurgroep van 12 mei 2014 aan de project- en werkgroepen om in dit implementatieplan een zo actueel mogelijk overzicht te verschaffen op basis van de thans voorliggende plannen.

11.1 Besparingspotentieel

Bij sociale diensten en afdelingen werk en inkomen moet op twee vlakken binnen het afgesproken budgettaire kader worden gewerkt:

- a) binnen het beschikbare beleidsbudget (paragraaf 11.2);
- b) binnen het budget voor de kosten van de organisatie (paragraaf 11.3).

De grootste uitdaging van de nieuwe organisatie is om haar taken zo uit te voeren dat de gemeenten binnen het beleidsbudget blijven. De gemeenten bedienen straks immers een grotere doelgroep en de daarvoor vanuit het Rijk beschikbaar gestelde middelen nemen af.

Beleidsbudget

De omvang van de middelen die van de Rijksoverheid voor gemeenten beschikbaar komen is gebaseerd op landelijke verdeelmodellen en de formatietoekenning Wsw. De omvang is door individuele gemeenten nauwelijks te beïnvloeden. Deze middelen nemen fors af en zullen in alle gevallen onvoldoende zijn om de taken op de *huidige* wijze uit te voeren. Een belangrijk deel van de middelen wordt besteed aan uitkeringen en loonkosten voor SW-medewerkers. De effectiviteit van het beleid (beperken instroom en bevorderen uitstroom) bepaalt of gemeenten met de middelen uitkomen of niet. In paragraaf 11.2.1. is dit nader toegelicht. In paragraaf 11.2.2. wordt toegelicht op welke wijze de nieuwe organisatie besparingen kan realiseren door de capaciteit van de eigen re-integratie beter te benutten.

Budget voor de organisatie

De nieuwe organisatie krijgt ook de taak om de uitvoeringskosten te beperken. Het gaat dan om personele kosten, huisvesting en overige (overhead-)kosten. Door het projectteam zijn berekeningen gemaakt waaruit blijkt dat de nieuwe organisatie in staat is om de huidige taken met minder kosten uit te voeren. Bij het opstellen van deze berekeningen is van een behoedzaam scenario uitgegaan en zijn de besparingen zo realistisch mogelijk ingeschat. Niet uit te sluiten valt dat de nieuwe organisatie, als zij operationeel is, een hogere besparing kan realiseren.

11.2 Besparingen in de beleidsbudgetten

11.2.1 Beperken instroom, bevorderen uitstroom

In paragraaf 5.2. is de ambitie van de nieuwe organisatie beschreven. De nieuwe organisatie krijgt de opdracht om de ambitie van de deelnemende gemeenten te realiseren binnen de beschikbare budgettaire kaders. De drie huidige organisaties hebben op dat vlak een goed trackrecord. De drie fusiepartners scoren op dit moment ten aanzien van de belangrijkste kengetallen beter dan gemiddeld (op basis van de benchmark 'De Kernkaart Werk en Bijstand 2012'). De gemeenten Doetinchem en de gemeente Oude IJsselstreek realiseren een hoger % uitstroom naar werk (49%) in vergelijking met de landelijk (46%) of Achterhoekse (46%) cijfers. Uit het Publiek Overzicht Resultaten Wsw blijkt dat Wedeo per 30 juni 2013 met het aantal extern geplaatsten (68%) beduidend boven het landelijk (36%) en provinciaal (38%) cijfer scoort.

Van de nieuwe organisatie wordt verwacht dat zij, als gevolg van de bundeling van krachten, door een betere afstemming/aansluiting van de processen en een eenduidige marktbenadering een hoge-

re opbrengst kan realiseren en een beter financieel effect kan bereiken. Onder opbrengsten wordt hier verstaan het realiseren van (hogere) detacheringsvergoedingen en het verhogen van de uitstroom naar werk. Indien op deze prestatievelden een verbetering met 5% kan worden gerealiseerd, ontstaat een opbrengst van ongeveer € 500.000 op jaarbasis. In het cumulatief overzicht van paragraaf 11.7 is, vanwege het indicatief karakter van deze berekening, deze besparing als PM-post opgenomen. Via de reguliere begrotingscyclus dient te worden bepaald welke doelstellingen de nieuwe organisatie op dit vlak moet bereiken.

11.2.2 Zelf uitvoeren in plaats van uitbesteden

In paragraaf 8.3 van dit implementatieplan is toegelicht dat de nieuwe organisatie t.a.v. het uitvoeren van re-integratie werkt met het adagium 'Zelf doen? Ja, mits.....'. Daarbij is het uitgangspunt dat de geleverde prijs/kwaliteitsverhouding minimaal marktconform moet zijn.

De nieuwe organisatie heeft de mogelijkheid om met de *bestaande* capaciteit en expertise met betrekking tot re-integratie, een grotere productie te realiseren. Daarmee kan de nieuwe organisatie twee doelen bereiken: vergroten van de uitstroom/vermeerderen van de loonwaarde en terugdringen van het bedrag dat aan externe re-integratie bedrijven wordt uitgegeven. Omdat dit kan plaatsvinden binnen de bestaande capaciteit staan tegenover dit verminderde beslag op participatiegelden, geen uitvoeringskosten.

De huidige organisaties schatten in dat op deze wijze € 200.000 tot € 400.000 op jaarbasis kan worden bespaard. Ook deze besparing is, vanwege het indicatief karakter, in paragraaf 11.7 als PM-post opgenomen. Via de reguliere begrotingscyclus dient te worden bepaald welke doelstellingen de nieuwe organisatie op dit vlak moet bereiken.

11.3 Besparingen op de bedrijfsvoering

De twee belangrijkste kostenposten voor de drie organisaties zijn huisvesting en personeel. Op de overige kosten is een beperktere besparing mogelijk. Hieronder is toegelicht welke besparingen mogelijk zijn.

Huisvesting:

In het 'aangepast rapport verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet' van oktober 2013 wordt de huisvesting in paragraaf 3.5 benoemd. Daar is aangegeven dat de stuurgroep in eerste instantie haar voorkeur heeft uitgesproken voor een centrale huisvesting bij Wedeo, met een verstandige decentrale oplossing vanuit de klant geredeneerd en rekening houdend met lopende contracten.

'Stenen volgen visie'

De huisvesting van de nieuwe organisatie gaat dus uit van een centrale vestiging met een verstandige decentrale oplossing voor de klant. Vanuit dit vertrekpunt krijgt de nieuwe organisatie de opdracht om binnen dit gegeven haar huisvesting zo slim en economisch mogelijk in te richten. Bij de start van de organisatie wordt gebruik gemaakt van de bestaande locaties. Dat wil zeggen dat wordt uitgegaan van een centrale vestiging in het huidige pand van Wedeo en dat gebruik wordt gemaakt van het huidige ISWI kantoor in Ulft en de ISWI leerwerkcentra. Ook het gegeven dat nauw wordt samengewerkt met het UWV in het werkplein van Doetinchem heeft consequenties voor de huisvesting.

In het projectteam is vastgesteld dat de nieuwe organisatie op het gebied van huisvesting efficiencyvoordelen kan en moet behalen. Het totaal aan beschikbare vierkante meters is immers groter dan de benodigde vierkante meters. Dit overschot zal de komende jaren nog toenemen als gevolg van het beleid om de klanten zoveel mogelijk bij het reguliere bedrijfsleven te plaatsen. Dit beleid is al eerder door Wedeo ingezet en dit heeft er al toe geleid dat een belangrijk deel van de gebouwen van Wedeo inmiddels is verhuurd aan derden. De nieuwe organisatie krijgt dus de opdracht om het gebruik van het aantal vierkante meters verder terug te dringen. Vanuit deze vertrekpunten zal de nieuwe organisatie inzetten op een zo gering mogelijk vierkante meter beslag en zullen kansen die

zich voordoen om het gebruik te reduceren onmiddellijk worden benut. Uiteraard met inachtneming van het uitgangspunt dat er voor de klant verstandige decentrale oplossingen blijven en met de inzet om de frictiekosten te beperken.

De risico's van de huisvesting zijn beschreven in paragraaf 7.3.6. en 7.3.7. van dit implementatieplan.

Personele kosten

In hoofdstuk 9 is beschreven hoe de nieuwe organisatie wordt gevormd. Om goede redenen is gekozen voor een ontwikkelaanpak. Het is in dit stadium van de ontwikkeling nog niet mogelijk en wenselijk om een organogram en de bijbehorende personele bezetting 'vast te klikken'. Wel is het mogelijk om voor de nieuwe organisatie een taakstelling per 1 januari 2016 te bepalen.

Per 1 januari 2014 werken er in de drie organisaties 131,1 fte aan het takenpakket dat overgaat naar de nieuwe organisatie. Dit is inclusief medewerkers met een tijdelijk contract en inhuur en exclusief het Jongerenloket, Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaters (RMC) en gedetacheerden bij derden. Op dit aantal zijn 14 fte in mindering gebracht. Deze vermindering is als volgt berekend:

- er is geen taakstelling opgelegd op het directe personeel
- er is een taakstelling van 10% opgelegd voor het indirecte personeel (7 fte)
- het deel van het takenpakket van het ISWI dat kan worden toegerekend aan Aalten is berekend op 1/3 van het directe personeel van het ISWI (7 fte)

Dit betekent dat de nieuwe organisatie per 1 januari 2016 een omvang heeft van 117 fte (afgerond).

Overige kosten

Waarschijnlijk zal de nieuwe organisatie ook op andere kostencategorieën besparingen kunnen realiseren. Vooralsnog is hiervoor geen besparing ingeboekt omdat eerst een inventarisatie van de noodzakelijke ondersteunende middelen moet plaatsvinden.

11.4 Investeringen

Personeel

De taakstellende formatie voor de nieuwe organisatie is berekend op 117 fte. In paragraaf 10.2. van dit implementatieplan zijn de uitstroomcijfers opgenomen. Daaruit blijkt dat door natuurlijke uitstroom per 1 januari 2015 de bezetting gedaald is naar 104,6 fte. Per 1 januari 2016 kan een verdere afname bereikt worden tot 97,8 fte.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat er rekenkundig geen frictiekosten zijn vanwege overbezetting. Hierbij moet echter wel de kanttekening worden gemaakt dat medewerkers bereid en in staat moeten zijn om zich om te scholen naar een andere functie. Daar zijn kosten aan verbonden. Daarnaast zal het niet in alle gevallen mogelijk zijn om medewerkers via herscholing te herplaatsen. Er zullen waarschijnlijk ook niet herplaatsbare medewerkers zijn. Voor opleidingen en boventallige medewerkers is een frictiekostenbudget van € 500.000 opgenomen.

Huisvesting

Zoals eerder hiervoor aangegeven moet de nieuwe organisatie inzetten op het verminderen van het vierkante meter gebruik. Daarbij zal de inzet zijn om tussentijds of bij afloop van huurtermijnen contracten te beëindigen en daaraan voorafgaand de kosten door middel van onderhuur zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast moet de nieuwe organisatie eenmalig investeren om de gezamenlijke huisvesting in de backoffice mogelijk te maken. De baten en kosten zijn opgenomen in de tabel van paragraaf 11.7.

Opstartkosten

De vorming van een nieuwe organisatie gaat naar verwachting gepaard met eenmalige extra kosten. Hierbij kan gedacht worden aan kosten voor het opmaken van juridische documenten, het investeren in opleidingen en teambuilding, verhuizingen, herinrichten van werkprocessen en administratieve

Implementatieplan gezamenlijke uitvoering Participatiewet, juli 2014

systemen. Het kan ook noodzakelijk zijn om extra capaciteit in te zetten op het primair proces. Mensen uit het primair proces moeten immers worden betrokken bij het goed inrichten van de organisatie. Omdat tegelijk de nieuwe wetgeving moet worden geïmplementeerd wordt een zware wissel op de uitvoering getrokken. Het kan daarom nodig zijn om extra capaciteit op de uitvoering te zetten.

De kosten zijn als volgt begroot:

| | |
|-----------------------------|-----------|
| Externe advieskosten | € 100.000 |
| Opleiding en training | € 250.000 |
| Extra formatie in startfase | € 350.000 |
| Onvoorzien | € 100.000 |
| Totaal | € 800.000 |

De hier opgesomde kosten worden deels al in 2015 gemaakt. Naar schatting gaat dit om 50%. In het budget voor deze kosten wordt voorzien in het reguliere begrotingsproces voor het jaar 2015. De resterende kosten worden meegenomen in de op te stellen businesscase (paragraaf 9.6.).

Bij de beoordeling van deze kostenpost dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat ook los van een fusie de huidige organisaties sowieso moeten veranderen om uitvoering te kunnen geven aan de transitie en transformatie. Dit brengt ook kosten met zich mee. Ook zonder fusie zouden de bestaande organisaties dus kosten moeten maken. Deze kosten worden geschat op 50% van de thans berekende opstartkosten.

11.5 Samenvattend overzicht besparingen en investeringen

| | besparingen/ verbeteringen | investeringen |
|--|---------------------------------------|----------------------|
| Besparing uitkeringen/verbeteren opbrengsten: | | |
| 1. Besparing op uitkeringen | PM | - |
| 2. Verhoging opbrengsten door meer extern (SW) | PM | - |
| 3. Verhoging opbrengsten door hogere TW/fte (SW) | PM | - |
| 4. benutten capaciteit eigen re-integratie | PM | - |
| totaal | PM | - |
| Personele kosten | | |
| Personele formatie indirect (-7,0 fte) | 490.000 | - |
| Personele formatie direct (-7,0 fte) | pm | - |
| Friciekosten door niet herplaatsbaar | n.v.t. | 500.000 |
| | 490.000 | 500.000 |
| Huisvesting | | |
| Centrale huisvesting Wedeo + frontoffice Uift + locatie sociale dienst Doetinchem | 75.000 | 50.000 |
| locatie sociale dienst Oude IJsselstreek + LWC | n.v.t. | n.v.t. |
| herhuisvestingskosten | n.v.t. | 150.000 |
| | 75.000 | 200.000 |
| Opstartkosten nieuwe organisatie **) | - | 800.000 |
| Totaal | 565.000 | 1.500.000 |

****)** Als de nieuwe organisatie niet wordt gevormd, zal de invoering van de Participatiewet ook bij de bestaande organisaties tot transitiekosten leiden. De schatting is dat de nieuwe organisatie tot een verdubbeling van deze kosten leidt (+ € 400.000).

Toelichting op tabel

In de tabel wordt duidelijk dat bij de start van de organisatie een structurele besparing van € 565.000 kan worden ingeboekt. Deze besparing loopt nog op door de inzet op het verminderen van de huisvesting. Om deze structurele besparing te realiseren moet € 1.500.000 worden geïnvesteerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat bij het niet doorgaan van de fusie de bestaande organisaties ook extra kosten moeten maken vanwege de transitie als gevolg van de invoering van de Participatiewet.

De terugverdientijd is minder dan drie jaar. Daarnaast moet de nieuwe organisatie ook op het vlak van de beleidsbudgetten taakstellingen realiseren. Daar moet in feite de grote 'winst' worden geboekt (zie hieronder).

Taakstellingen m.b.t. de beleidsbudgetten

In de tabel van paragraaf 11.5 zijn onder het kopje 'besparing uitkeringen/verbeteren opbrengsten' een viertal PM-posten opgenomen. Deze PM-posten zijn niet nader gespecificeerd. In de project- en werkgroepen is besproken dat vaststaat dat de bundeling van krachten de effectiviteit van de organisatie zal vergroten. Dit leidt dus niet alleen tot de het verlagen van de uitvoeringskosten, maar ook tot een lagere uitkeringslast en een hogere loonwaarde. Omdat dit implementatieplan zich richt op de organisatie zelf en niet op de beleidsbudgetten zijn deze bedragen hier PM opgenomen. Bij het opstellen van de jaarlijkse begrotingen worden deze inhoudelijke taakstellingen meegenomen.

12 Ons implementatie- en communicatietraject

12.1 Sporen

Het traject van implementatie en communicatie kent meerdere parallelle sporen en besluitvormingstrajecten:

- a. De besluitvorming van de gemeenteraden van Oude IJsselstreek en Doetinchem.
- b. Het proces van de vorming van de nieuwe gemeenschappelijke regeling en de keuzes die Oude IJsselstreek en Doetinchem daar samen in moeten maken.
- c. Het proces van het beëindigen van de samenwerking in het ISWI door de gemeenten Aalten en Oude IJsselstreek in de relatie met de gemeenschappelijke regeling ISWI.
- d. Het proces van de gemeenschappelijke regeling Wedeo en de positie die Montferland inneemt in de nieuwe samenwerking.
- e. Het advies- en instemmingstraject met medezeggenschap en vakbonden.
- f. Het overleg met cliëntenraden.
- g. Het betrekken en communiceren met alle betrokken partijen over de voortgang van het proces en de beslismomenten.

Hierna worden de sporen toegelicht. Daarbij zijn de sporen b. tot en met d. in één paragraaf opgenomen.

12.2 Besluitvorming Oude IJsselstreek en Doetinchem

De totstandkoming van de nieuwe organisatie is, met inachtneming van de posities van de gemeenten Aalten en Montferland, in eerste plaats een besluit van de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem. Dit besluit heeft echter gevolgen voor andere gemeenten en samenwerkingsverbanden. Om die reden wordt dit implementatieplan niet alleen in de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem geagendeerd, maar wordt het implementatieplan ook ter kennisneming aangeboden aan de colleges van Aalten, Montferland en de algemeen besturen van ISWI en Wedeo. Montferland heeft aangegeven dat zij op zich zelf de fusie mogelijk wil maken, maar dat de gemeente Montferland geen extra risico's wil lopen. Bij de juridische uitwerking van de besluitvorming moet dit een plaats krijgen.

12.3 Gemeenschappelijke regelingen

Separaat aan het implementatietraject wordt het traject van de bestuurlijke en juridische structuur vorm gegeven. Alle partijen worden daar actief bij betrokken.

12.4 Medezeggenschap en vakbonden

In de stuurgroep is aangegeven dat de ondernemingsraden niet alleen actief geïnformeerd moeten worden, maar ook daadwerkelijk betrokken worden bij het proces van de implementatie van de nieuwe organisatie. Het projectteam is voornemens vertegenwoordigers van de ondernemingsraden uit te nodigen voor werkbijeenkomsten, zodat zij zich goed op hoogte kunnen stellen van achtergronden en beweegredenen. De kwartiermaker gaat met de ondernemingsraden van de drie organisatie in gesprek om te bespreken of en zo ja hoe en op welke momenten zij betrokken willen zijn. Daarbij geldt uiteraard dat hun deelname of aanwezig zijn bij het proces op geen enkele wijze de rechten beperkt die de ondernemingsraden hebben in het kader van de Wet op de Ondernemingsraden.

Ten aanzien van het overleg met medezeggenschap en vakbonden zijn de volgende aandachtspunten te benoemen:

- De ondernemingsraden hebben geen advies- of instemmingsrecht als het gaat om het besluit dat de nieuwe organisatie moet worden gevormd. Dit is voorbehouden aan het bestuur en be-

Implementatieplan gezamenlijke uitvoering Participatiewet, juli 2014

hoort tot het politiek primaat. De gevolgen van het besluit en de wijze waarop het besluit wordt uitgevoerd zijn wel onderwerp van overleg en zullen leiden tot advies- en instemmingsaanvragen.

- Het besluit van de gemeenteraden heeft belangrijke gevolgen voor de medewerkers. De implementatie van het besluit vraagt niet alleen overleg met de medezeggenschap, maar ook met de vakbonden.
- Het fusieproces kan aanleiding zijn om een z.g. Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) in te stellen. Het projectteam heeft op dat vlak advies ingewonnen. In goed overleg met de ondernemingsraden moet worden bezien of partijen dit een gewenste werkwijze vinden.
- Ook in de TWO-fase moet de medezeggenschap goed zijn geborgd. In het uitvoeringsplan moeten daarover afspraken worden gemaakt.
- Het uitvoeringsplan TWO dient voor advies te worden voorgelegd aan de medezeggenschap.

12.5 Het overleg met cliëntenraden

De vorming van een nieuwe organisatie is formeel geen onderwerp van overleg met cliëntenraden. Het is wel gewenst om ook hen in een vroeg stadium te informeren over de plannen zodat zij in latere adviestrajecten op de inhoud van de dienstverlening goed op de hoogte zijn.